



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

Processo Licitatório nº 289/2021

PROCESSO SEI: Nº 19.16.3900.0019379/2021-64

Objeto: Registro de preços para aquisição de bens permanentes (máquinas fragmentadoras, protocoladoras, eletroeletrônicos, carrinhos, dentre outros bens) destinados a suprir as necessidades das unidades da Capital e do interior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, conforme quantidades, especificações técnicas e exigências estabelecidas no Edital.

Impugnação: Solicitações nºs 0002 e 0003.

Impugnante: Eba Office Comércio de Máquinas para Escritório Ltda; **CNPJ:** 09.015.414/0001-69

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1 – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital do processo licitatório em epígrafe apresentada, tempestivamente, pela empresa “Eba Office Comércio de Máquinas para Escritório Ltda”, em virtude de pretensas irregularidades apontadas no instrumento convocatório, sinteticamente reproduzidas adiante:

A impugnante alega inconsistências/ambiguidades na especificação do item correspondente ao “Lote 1” (fragmentadoras). Sustenta a necessidade de previsão de sistema de “*reversão automática*” como requisito mínimo de segurança, dada a capacidade de corte exigida pelo Edital para o item. Alega que a omissão do Edital quanto a tal especificação implica a admissão de máquinas com sistema de “reversão manual”, que, supostamente, geram riscos ao usuário e, não raro, apresentam funcionamento deficiente. Aduz a vulneração a princípios licitatórios como “Eficiência” e “Seleção da Proposta Mais Vantajosa para a Administração” e propõe a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

inserção no Edital da exigência de reversão automática, com vistas a se lograr uma aquisição mais vantajosa, que evite falhas, demandas por manutenção e, ainda, possíveis acidentes de trabalho e eventuais custos indenizatórios correlatos. Ainda quanto ao “Lote 1”, a impugnante sustenta que o Edital franqueia interpretação dúbia quanto ao regime de funcionamento das fragmentadoras, ao exigir “*TEMPO FUNCIONAMENTO POR PERÍODO: MIN.5 MIN. LIGADO E MÁXIMO 40MIN. DESL*”. Afirma que, diante da elasticidade da previsão, o julgamento das propostas estaria condicionado ao subjetivismo do Pregoeiro, o que violaria o princípio do Julgamento Objetivo. Argumenta, ainda, que os 40 minutos de repouso admitidos no Edital representam excessivo período de tempo ocioso para a fragmentadora, o que afrontaria o princípio da busca pela proposta mais vantajosa, na medida em que implicaria dispêndio do erário com aquisição de bens de qualidade duvidosa. Pugna por que o Edital exija regime de funcionamento contínuo mínimo de 30 minutos sem paradas para resfriamento do motor, o que, segundo a requerente, corresponderia a solução razoável, considerando-se o porte da máquina e uma jornada padrão de trabalho durante a qual o equipamento ficaria disponível para uso. Defende que tal proposição garantiria não apenas a qualidade do bem e a evitação de manutenções frequentes decorrentes da queima ou mau funcionamento, mas também a ampla participação de licitantes, pois haveria, no mercado, pluralidade de fornecedores capazes de atender a tal especificação.

A impugnante se investe, também, contra a formatação do “Lote 10”. Argumenta que tal lote agrupa equipamentos totalmente diversos (fragmentadora / scanner), sujeitos a regulamentações e especializações distintas, de modo que sua aglutinação em lote único afrontaria a Impessoalidade, Isonomia e Competitividade que cabe ao processo licitatório resguardar. Alega que o agrupamento inviabiliza a participação de pluralidade de fornecedores aptos ao oferecimento dos itens em apartado e eleva os custos da disputa. Invoca a aplicação do § 1º do art. 23 da Lei 8666/93, segundo o qual “*as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”. Pugna, assim, pelo desmembramento do Lote 10.

É o breve relato do necessário.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

A impugnação foi apresentada tempestivamente e observou os requisitos formais previstos nos itens “3.1”, “3.2”, e “3.2.1” do respectivo Edital, razão pela qual deve ser apreciada.

Passa-se à análise de mérito dos aspectos pontuados pela requerente.

Por entender esta subscritora que a peça impugnativa trata de matérias fundamentalmente técnico-jurídicas, e com espeque no § único do art. 17 do Decreto Estadual nº 48.012/20 (“*O pregoeiro poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.*”), foram instados a se manifestarem os setores técnicos correspondentes (Divisão de Materiais – DIMAT –, quanto ao “Lote 1”; Diretoria de Gestão Documental – DIGD –, quanto ao “Lote 10”), bem como, relativamente ao pedido de desmembramento do Lote 10, a Assessoria Jurídico-Administrativa deste Órgão (AJAD).

2.1 – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO LOTE 1

A respeito das pontuações atinentes às especificações técnicas previstas para o Lote 1, a DIMAT emitiu o seguinte parecer (doc. SEI 2396666 – grifos finais ora acrescidos):

(...)

1 – DAS PRELIMINARES

1.1 A impugnação foi interposta tempestivamente pela empresa EBA OFFICE COMÉRCIO DE MÁQUINAS PARA ESCRITÓRIO LTDA, com fundamento no §1, art. 41 Lei 8.666/93.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

2.1 **Lote 01:** Alega que as fragmentadoras sem sistema de reversão automática apresentam alto índice de quebra de peças e necessidade de manutenções frequentes por conta do atolamento do papel e orienta que, para uma compra mais vantajosa, deva ser acrescentado ao termo de referência o sistema de reversão automática. Questiona, ainda, que os 40 minutos de repouso previstos no edital (40 MIN. DESL.) pode-se considerar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

que é muito tempo para que a fragmentadora fique ociosa resfriando o motor, recomendando que seja retificado o termo de referência do edital, para que a fragmentadora possua regime de funcionamento contínuo mínimo de 30 minutos sem paradas para resfriamento do motor.

2.2 **Lote 10:** Insurge-se, ainda, quanto à previsão em um mesmo lote dos equipamentos: fragmentadoras com scanner, por entender que são distintos. Tal questionamento será respondido pela Diretoria de Gestão Documental - DIGD, setor responsável pela aquisição e elaboração da especificação dos referidos itens.

3. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

3.1 Quanto ao mérito, cumpre esclarecer que a insurgência do reclamante, quanto a exigência do sistema de reversão automática, não procede. Conforme especificação do item 01 do lote 01, foi exigido que a fragmentadora possuísse o modo automático atrelado à funcionalidade de sobrecarga, para que a máquina corte a energia ao detectar um esforço superior ao máximo de trabalho (Inserção superior a 15 folhas), bastando que o usuário acione de forma manual o botão de reversão.

3.2 Outra questão, que deve ser considerada e que justifica a opção pela reversão manual, é a finalidade de uso das fragmentadoras do lote 01. A aquisição das referidas máquinas possuem como objetivo atender as promotorias do Ministério Públicos de Minas Gerais, ou seja, são para uso doméstico/interno de unidades que não produzem muito material para descarte, não valendo a pena o investimento em máquinas mais sofisticadas.

3.3 Pelas mesmas razões, o período de 40 minutos de repouso citado na descrição do item, não gera óbice ao uso da fragmentadora, já que são para atender as promotorias deste órgão, onde o uso, por ser menos frequente, exige apenas o funcionamento por alguns minutos.

Assim, entende-se que a fragmentadora da forma como foi descrita no lote 01 atende, satisfatoriamente, as necessidades das unidades da Capital e do interior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

5. DECISÃO

5.1 Isto posto, a DIMAT/DMAS conhece da impugnação apresentada pela empresa EBA OFFICE COMÉRCIO DE MÁQUINAS PARA ESCRITÓRIO LTDA, para, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da legislação pertinente.

2.2 – DESMEMBRAMENTO DO LOTE 10

Consultada sobre os aspectos jurídicos envolvidos no requerimento de desmembramento do Lote 10, a AJAD exarou o parecer adiante reproduzido (doc. SEI 2396078):



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

À Diretoria de Gestão de Compras e Licitações - DCGL

Senhora Pregoeira,

1. Em atenção ao Despacho exarado por esta Diretoria (doc. [2391722](#)), acerca da impugnação (doc. [2391245](#)), apresentada pela empresa Eba Office Comércio de Máquinas para escritório Ltda, ao Edital do Pregão Eletrônico - Planejamento SIAD n.º 289/2021, cujo objeto se traduz no Registro de Preços para aquisição de bens permanentes novos (doc. [2332876](#)), vimos apresentar as considerações que se seguem.

2. No item II da Impugnação ofertada pela empresa Eba Office Comércio de Máquinas para Escritório Ltda, verifica-se a alegação de que no Lote 10 (item 1 - Fragmentadoras e item 2 - escanners), constam "equipamentos totalmente diversos", violando o princípio da impessoalidade uma vez que torna a disputa inviável para fornecedores especializados apenas com as fragmentadoras (doc. [2391245](#)):

O edital licita em um mesmo lote equipamentos totalmente diversos, misturando fragmentadoras com scanner.

As fragmentadoras pertencem a um grupo de equipamentos de automação (regulamentado pelo Decreto 7.174/2010) com fornecedores especializados apenas nestes equipamentos, ao passo que os fornecedores que trabalham com fragmentadoras não fornecem os demais itens de papelaria objeto deste edital, que devem ser adquiridos à parte. O próprio edital especifica que a fragmentadora do lote 10 deve ser um equipamento bastante robusto.

Deste modo, o edital viola o Princípio da Impessoalidade, tornando a disputa praticamente inviável para fornecedores especializados apenas com as fragmentadoras (estas se destinam a uso doméstico, departamental, industrial), pois para participar teriam de cotar os outros itens com terceiros, condicionando sua oferta a proposta de um produto que não fornece, o que elevaria os custos em disputa baseada no critério de julgamento do tipo preço. Do mesmo modo, as revendas que trabalham com itens de papelaria apenas dispõem de fragmentadoras de uso doméstico, mais baratas e de componentes internos frágeis, não recomendadas para as rotinas industriais e departamentais. (g.n)

3. A propósito, no item 2.2 do Termo de Referência consta a justificativa para as aquisições referentes aos dois itens (scanner e fragmentadora) do lote 10, sendo ressaltado que a inserção da presente demanda no mesmo processo para licitação conjunta visa conferir "*maior eficiência e economicidade de procedimentos*":

2- JUSTIFICATIVA E FINALIDADE DA CONTRATAÇÃO:

2.2. Lote 10

2.2.1 Considerando a existência de Termo de Referência elaborado pela Divisão de Materiais, com vistas à deflagração de certame licitatório para celebração de Ata de Registro de Preços visando à aquisição de bens permanentes diversificados - e seguindo orientação da Diretoria de Gestão de Compras e Licitações, com fundamento no §1º do art. 4º do Decreto Estadual 46.311/2013, o qual faculta a utilização do Sistema de Registro de Preços em outras hipóteses além das previstas no próprio decreto, a critério da Administração - justifica-se a inserção da presente demanda no mesmo processo para licitação conjunta, visando maior eficiência e economicidade de procedimentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

2.2.2 Trata-se da aquisição de dois itens:

. um Scanner adequado para documentos sensíveis para atender a demanda do Arquivo Central, que hoje disponibiliza documentos digitalizados para a consulta das unidades de proveniência, sendo que, existem documentos antigos que podem ser danificados quando inseridos em scanners comuns. E também, para atender a projetos futuros da Diretoria de Gestão Documental – DIGD.

. uma fragmentadora para atender a demanda significativa de eliminação de documentos mantidos/custodiados no Arquivo Central (na última eliminação, foram fragmentados documentos acondicionados em 1886 caixas-arquivo). Saliente-se que a fragmentadora poderá ser utilizada também por outras unidades da instituição, para eliminação de documentos que já cumpriram seus respectivos prazos de guarda.)

. 2.2.3 Na oportunidade, informamos que o material resultante da eliminação (papel fragmentado) continuará sendo doado para associação de catadores de papel, cumprindo importante papel social. (g.n)

4. O item 3 do Termo de Referência menciona a justificativa para agrupamento dos itens distintos:

3- DIVISÃO EM LOTES:

10 lotes

Justificativa: 10 Lotes

3.1 O agrupamento de itens distintos em lotes de mesma linha de fornecimento visa atender aos princípios da economicidade e eficiência, proporcionados pela economia de escala. Busca-se, no presente certame, a qualidade, excelência na aquisição, vislumbrando-se alguns aspectos técnicos essenciais para o encontro de um objeto (eletroeletrônico, etc) com melhor qualidade, durabilidade, rentabilidade, não se esquecendo dos preceitos de sustentabilidade ambiental, é que se adotam as medidas constantes da presente licitação.

3.2 Nesse sentido, optou-se pela elaboração dos lotes com agrupamento de itens de mesma natureza/característica, em oposição ao seu fracionamento em pequenas quantidades, considerando a viabilidade e vantajosidade econômica, por gerar a ampliação da competitividade, a atração do maior número de fornecedores, bem como o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

3.3 Da composição de lotes decorre ainda a obtenção de desconto comercial e da economia de escala, este segundo sendo critério preconizado pela interpretação normativa do Tribunal de Contas da União para admissão de aquisição de bens por agrupamento. Além disso, por meio da adjudicação por lote, é possível evitar custos de gerenciamento das contratações, bem como de fretes para cada item de empresas diferentes, o que poderia criar entraves para o próprio atendimento do interesse público com maior eficiência.

3.4 Cumpre ressaltar que tal opção se mostra ainda em consonância com o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, o qual, por meio do Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara na TC 015.249/2014-0, mitiga o entendimento rígido literal da Súmula 247.

5. Depreende-se da justificativa acima colacionada que a elaboração dos lotes objetivou agrupar "*itens de mesma natureza/característica*", valoração esta a ser realizada pela Unidade técnica competente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

6. Pertinente salientar que o cerne das alegações feitas pela empresa impugnante se consubstancia no fato de que o agrupamento de fragmentadoras e scanners no mesmo lote violaria o princípio da impessoalidade, *"tornando a disputa praticamente inviável para fornecedores especializados apenas com as fragmentadoras (estas se destinam a uso doméstico, departamental, industrial), pois para participar teriam de cotar os outros itens com terceiros, condicionando sua oferta a proposta de um produto que não fornece, o que elevaria os custos em disputa baseada no critério de julgamento do tipo preço."*

7. Enfatizando a praxe adotada no mercado, esclarece a empresa que as fragmentadoras pertencem a um grupo de equipamentos de automação com fornecedores especializados apenas nestes equipamentos, ao passo que *"os fornecedores que trabalham com fragmentadoras não fornecem os demais itens de papelaria objeto deste edital, que devem ser adquiridos à parte."*

8. Aduz a impugnante novamente que o mercado de fragmentadoras é especializado e grande número de fornecedores trabalham somente com maquinário de automação:

[...] Pode até existir no mercado varejistas que que forneçam os itens do lote todo, porém, o mercado de fragmentadoras é especializado e existe grande número de fornecedores que somente trabalham com maquinário de automação, e que fornecem apenas as fragmentadoras. Veja o que dispõe o parágrafo primeiro do art. 23 da Lei 8.666/93:

9. Necessário se faz frisar que o agrupamento de itens distintos, quais sejam, fragmentadora e scanner, em um mesmo lote, se submete a juízo técnico pertinente, e não jurídico, mormente sendo considerado que as diretrizes vigentes no mercado devem ser avaliadas pela Unidade demandante, a qual irá aferir a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, conforme disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 23. [...]

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (destacamos)

10. Corroborando esta linha de raciocínio, trazemos a lume o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, nos autos do Acórdão n.º 1491/2016 - Plenário¹, ao analisar possíveis ilegalidades no edital do Pregão Eletrônico n.º 7/2105, conduzido pelo Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ), com o objetivo de formar a ata de registro de preços para a aquisição de materiais para o centro cirúrgico e a cirurgia geral:

[...] 9.3.1. sejam anulados todos os atos havidos no referido certame relacionados com os itens indevidamente agrupados (itens 33 a 57), em obediência ao disposto nos arts. 15, IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, tendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

em vista que não restou inequivocamente demonstrada a presença de razões técnicas ou econômicas capazes de expressar a devida vantagem para a administração pública em contratar de forma agrupada os itens que, a princípio, poderiam ser licitados de forma individualizada, podendo prosseguir, todavia, com a licitação e a contratação em relação aos demais itens contemplados no referido pregão; (g.n)

11. Por derradeiro, cumpre ressaltar que os apontamentos jurídicos já foram devidamente realizados no Parecer nº 713/2021-PGJMG/PGJAA/DG/AJAD (doc. [2233471](#)), sendo eminentemente técnica a matéria impugnada, a qual extrapola o âmbito de competência desta Assessoria, que não detém o conhecimento especializado necessário para infirmar as argumentações trazidas pela empresa Eba Office Comércio de Máquinas para escritório Ltda.

12. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (g.n)

13. Em face do exposto, estas são as informações a serem prestadas por esta Assessoria, diante da impugnação apresentada pela empresa Eba office Comércio de Máquinas para escritório Ltda quanto ao lote 10 do Edital do Pregão Eletrônico - Planejamento SIAD n.º 289/2021 (doc, [2332876](#)).

A seu turno, o respectivo Setor Técnico (DIGD) posicionou-se nos seguintes termos (doc. SEI 2405149 – grifos finais ora acrescidos):

Após análise das razões da impugnação relativa ao Lote 10, compreendemos que, de fato, não há justificativa para a junção da fragmentadora mais robusta (equipamento especializado) e dos scanners de mesa (equipamentos mais simples) em lote único, tendo em vista que ambos os equipamentos possuem natureza e funcionalidades substancialmente distintas e, aparentemente, não são vendidos pelos mesmos fornecedores.

De fato, da análise da última versão do mapa de preços ([2189336](#)), percebe-se que nenhuma das empresas consultadas realizou a cotação simultânea dos dois itens.

Assim, com o intuito de evitar restrições de competitividade e a provável frustração do processo, sugere-se que o recurso seja acatado nesse aspecto, com o desmembramento do Lote 10.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
DIVISÃO DE LICITAÇÃO

Assim, considerando-se o posicionamento da AJAD no sentido de que o pleito em questão deveria se submeter a juízo técnico pertinente, bem como o acatamento do desmembramento pela unidade técnica competente, reputa-se procedente a sustentação da impugnante quanto a aludido tópico (“II”).

Face à natureza técnica das matérias sob apreciação e aos embasamentos expostos, esta Pregoeira se alinha aos fundamentos fáticos e técnico-jurídicos e às conclusões aduzidos nos pareceres exarados pelas respectivas unidades técnicas e entende pela procedência parcial da Impugnação apresentada, considerando-se, pois, incabíveis as pleiteadas modificações sobre o instrumento editalício quanto ao “Lote 1” e, a seu turno, pertinente o requerimento de desmembramento do “Lote 10”.

3 – CONCLUSÃO

Frente ao exposto, esta Pregoeira posiciona-se pelo conhecimento da Impugnação apresentada e, no mérito, julga-a **PARCIALMENTE PROCEDENTE**. Rejeita-se o pedido de promoção de alteração sobre as especificações técnicas previstas para o “Lote 1” e determina-se o **desmembramento do “Lote 10”** em dois lotes, contendo, cada qual, um dos itens anteriormente integrantes de lote único (Lote 10 – fragmentadoras; Lote 11 – *scanners*).

Belo Horizonte, 11 de fevereiro de 2022.

**Lilian de Campos Mendes
Pregoeira**