



## RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO 03

Processo nº 21000.036898/2022-48

Pregão Eletrônico nº 02/2023

Trata-se de pedido de Impugnação relativo ao Edital do pregão eletrônico acima mencionado, formulado por empresa interessada em participar do referido certame.

### 1. DO PREGOEIRO

1.1. O Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, estabelece em seu art. 17, inciso II, o seguinte:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

[...]

II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

1.2. Preliminarmente há que se esclarecer que o referido pedido de impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em efeito suspensivo, tampouco sua remessa a autoridade superior, tendo o Pregoeiro nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme a legislação pertinente.

### 2. DA ADMISSIBILIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

2.1. Quanto aos requisitos de admissibilidade do pedido de impugnação e de sua resposta, o art. 24 do Decreto nº. 10.024/2019, determina o seguinte:

**Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.**

§ 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado do data de recebimento da impugnação.

2.2. A data de abertura da sessão pública do certame estava agendada para ocorrer no dia 24/02/2023 às 9h, conforme Aviso de Licitação publicado no Diário Oficial da União nº 199, Seção 3, pág. 02.

2.3. A solicitante encaminhou e-mail datado de 23/02/2023 às 12h16, ou seja, fora do prazo constante no Edital, sendo o mesmo INTEMPESTIVO.

### 3. DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO (extraído do e-mail encaminhado pela empresa)

#### IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

tendo em vista, as seguintes dúvidas e inconsistências:



## 1. DO OBJETO DO CONTRATO E DA LIMITAÇÃO À AMPLA CONCORRÊNCIA

O preâmbulo do edital indica o seguinte objeto:

1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa de engenharia especializada em manutenção predial, para prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, por meio de mão de obra exclusiva e serviços eventuais por demanda, com fornecimento de insumos, peças e materiais necessários para execução dos serviços de manutenção, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Embora o objeto do edital esteja devidamente desenhado, ocorre que, nos anexos do chamamento, constam delimitações técnicas que fazem antever a indicação de uma única fornecedora habilitada.

Observa-se que o objeto principal do chamamento do edital é a manutenção predial, através de mão de obra qualificada, alocada com o objetivo de manter os ativos de infraestrutura, porém, juntamente com a manutenção predial, participa do escopo de serviços a manutenção nos ativos de TI, sendo a “sala-cofre” instalada e certificada pela ACECO TI.

Licitando o objeto principal em conjunto com a manutenção da “sala-cofre” e exigindo o atendimento às normas ABNT como requisito de habilitação, restringe de forma excessiva o nicho de empresas que detêm a qualificação técnica necessária para sagrar-se vencedora do certame.

Tendo em vista que a sala-cofre certificada compõe pequena parcela dos serviços executados, não é viável que seja ela quem limite a qualificação técnica como um todo. Devendo ser a alternativa mais adequada, a fim de promover a competição de mercado, licitar a manutenção predial e a manutenção nos ativos de TI em grupos e com qualificações distintas.

Veja-se que há exigência de atendimento às “normas da ABNT”. É de conhecimento público que apenas um grupo de empresas possui a discutível certificação da ABNT.

Também é de conhecimento de todos que as normas internacionais são subscritas pelo Brasil e possuem o mesmo grau de exigência que as “normas” da ABNT.

Tal situação seria razoável, caso houvesse fornecedores diversos certificados pela ABNT e, especialmente, se houvesse fabricação nacional dos componentes que estruturam a sala-cofre.

É sabido que somente uma única empresa auferiu a certificação que consta do edital, sendo certo que diversos outros fabricantes, ao redor do mundo, possuem tecnologia igual ou superior àquela indicada pelas normas NBR.

Consoante já se informou, todos os fornecedores de sala-cofre são importadores e instaladores dos equipamentos fabricados no estrangeiro. Não há nenhuma solução integral, que se adéque ao conceito de sala-cofre, que conte com fabricação nacional.

Portanto, tal material recebe certificação internacional compatível com as exigências da ABNT que, contudo, por qualquer motivo, não confere a certificação a outros fabricantes.

Dessa forma, uma imensa gama de soluções equivalentes àquelas que rezam a ABNT estão sujeitas, de fato, às certificações internacionais.

Tais certificações possuem níveis de exigências compatíveis com a norma brasileira, quando não superior.

Dessa forma, a exigência de certificação pela ABNT carece de fundamento fático e jurídico, eis que, repise-se, todos os fornecedores são importadores e, portanto, seus produtos chegam ao Brasil com a certificação internacional, mesmo aqueles que são utilizados pela única empresa que possui a malfadada certificação ABNT.

A exigência, traçada como elemento habilitatório, contempla apenas uma única fornecedora, em detrimento de diversas outras empresas que possuem a certificação internacional que traduzem a mesma qualidade de material.

Tal situação não é uma novidade, nem tampouco passou despercebida pelo Tribunal de Contas da União.



Veja-se o entendimento daquela Corte de Contas que, por sua excelência técnica, traduz-se em verdadeiro precedente invocável ao caso concreto, onde os grifos não são do original:

**Fornecimento e instalação de sala-cofre: faculdade do gestor de exigir a certificação do produto em relação à norma escolhida**

Representação oferecida ao TCU apontou possíveis irregularidades na contratação firmada entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a empresa Aceco TI Ltda., por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, I, da Lei n.º 8.666/93, tendo por objeto o fornecimento e instalação de ambiente de segurança de alta disponibilidade, também denominado sala-cofre, *“em conformidade com a norma ABNT NBR 15247”*. Ao apreciar a matéria, o relator destacou que o TCU tem admitido a faculdade de o administrador exigir a aplicação da NBR 15247 ou de outra norma que regule a matéria, desde que constem, do processo licitatório, as razões de escolha do normativo, mediante parecer técnico devidamente fundamentado, devendo ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade *“acreditada pelo Inmetro para tal”*. No caso em apreço, o Incra justificou a necessidade de aquisição de uma sala-cofre, tendo exposto as razões para que o produto fosse certificado pela NBR 15247 e razão à representante quanto à sua impropriedade, já que se trata de procedimento interno da ABNT, e que deve, portanto, ser observado por empresas que pretendam ter sua certificação fornecida por aquela entidade. No que tange à aventada inadequação das medidas da sala-cofre, o relator ressaltou que é admissível a existência de diferenças, quanto às dimensões da sala-cofre testada pelo organismo certificador (corpo de prova), em relação à efetivamente contratada, haja vista que a NBR 15247 estipula as tolerâncias permitidas entre o produto de série e o corpo de prova. No tocante à arguição de valor excessivo da contratação, o relator observou que a Aceco TI Ltda. anexou, em sua proposta, tabela contendo comparativo de preços praticados em outros órgãos, a fim de demonstrar a viabilidade de sua oferta. No que diz respeito à alegação de que seria indevido o fornecimento de materiais e serviços pela contratada (circuito fechado de TV, quadro de distribuição de energia elétrica, grupo motor gerador a diesel trifásico), o relator salientou que os equipamentos e serviços mencionados pela representante *“fazem parte de uma solução integrada chamada sala-cofre, matéria já analisada por esta Corte”*. Nesse sentido, destacou que o ambiente de segurança de alta disponibilidade *“não se restringe à aquisição de um produto acabado. Na verdade, constitui-se de uma sala modular de segurança da informação, composta por diversos sistemas (sistema de climatização, sistema de energia, controle de incêndio, cabeamento lógico, entre outros), cujos serviços de engenharia devem ser contratados de forma conjunta”*. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu considerar parcialmente procedente a representação, determinando ao Incra que, em futuras contratações, em que fique caracterizada a necessidade de exigência de certificados de conformidade de produtos/serviços a normas técnicas, *“abstenha-se de exigir o cumprimento de procedimentos que sejam inerentes apenas ao organismo certificador, uma vez que merecem ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Inmetro”*. Além disso, deliberou o Pleno no sentido de *“orientar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a nobre Casa Civil da Presidência da República que, na contratação de salas seguras ou salas cofres, avaliem a possibilidade de se utilizar da licitação do tipo técnica e preço, em que as funcionalidades adicionais previstas na NBR 15247 em relação às normas de segurança internacionais sejam consideradas como itens de avaliação de proposta técnica”*. Precedentes citados: Acórdãos n.os 2.323/2006, 2.392/2006, 1.608/2006, 2.507/2007, 555/2008 e 1.994/2008, todos do Plenário. **Acórdão n.º 1846/2010-Plenário, TC- 020.870/2008-1, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 28.07.2010.** Ou seja, o TCU entende que tal certificação pode, de fato, ser exigida, porém, salienta que esta exigência poderia ser considerada na proposta técnica, não como critério de habilitação. As certificações internacionais, em concreto, apontam que outras empresas possuem a expertise necessária e que a técnica – na acepção do termo na Lei de Licitações – não estaria prejudicada, caso pudessem ser cotejadas as funcionalidades exigidas pelo edital, com aquelas exigidas na certificação nacional e internacional.



Ministério da Agricultura e Pecuária  
Secretaria-Executiva  
Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração  
Coordenação-Geral de Aquisições  
Coordenação de Gestão de Licitações  
Serviço de Licitações e Contratações

Indene de dúvidas que as exigências contidas nas certificações nacionais e internacionais podem ser balizadoras para a aferição da adequação do produto às necessidades da Administração. Porém, resta evidente, também, que tais normas não são colidentes. Ao contrário, quando muito, são complementares.

Verifica-se, pois, que não é razoável exigir que a certificação ABNT seja contemplada como ponto de partida para definição do objeto da licitação.

Em verdade, o objeto a ser licitado deve ser aquele que atenda às necessidades da Administração, mas que, porém, não impeça a concorrência que, no caso concreto, existe. Ou seja, ao adotar regras da ABNT como parte da habilitação, o edital acaba por impedir a concorrência, sem oferecer, em contrapartida, qualquer benefício ao contratante.

O edital deve estimular a competição que, por sua vez, estimula a obtenção do preço mais vantajoso à Administração.

Dessa forma, é muito mais razoável que as exigências das certificadoras constem como meio de aferição da técnica, não como exigência para habilitação.

Caso mantido o edital na forma como lançado, a Administração estará à mercê de uma única proposta que, sem embargos de poder se mostrar economicamente viável, indicará verdadeira clausura para o órgão licitante.

## 2. Da Exigência de Corpo Técnico

Reza os Anexos ao Edital nº 02-2023:

### 25.3.1. DOS COMPROVANTES DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

V - Comprovar, por meio de Atestado de capacidade técnica, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, acompanhado da Certidão de Acervo Técnico, que comprove a prestação de serviços técnicos especializados de manutenção preventiva e corretiva de sala-cofre certificada ABNT NBR 15.247, com indicação expressa dos itens de maior relevância descritos abaixo:

As exigências de tais itens padecem do mesmo defeito, uma vez que a exigência específica quanto à NBR 15247 não possui a relevância que o edital concede, *data venia*. Ora, para realizar o certame nos moldes acima, basta dispensar a licitação e contratar diretamente as empresas que possam ser cadastradas pela única empresa que pode assim realizar.

Vale dizer, bastaria buscar se a empresa que fabricou a sala-cofre vai realizar diretamente a manutenção ou se vai realizar por interposta pessoa.

O que se observa é que a exigência limita, sem qualquer razão proporcional, a concorrência, o que deve ser evitado.

Por exemplo, "Sala Cofre" é nome do produto da empresa Aceco TI, sendo esta a única a "credenciar" outras empresas para realizar manutenção de tais equipamentos.

É evidente o direcionamento da licitação, *data venia*. Veja-se que somente a empresa Aceco TI pode credenciar e que **não existe documento da ABNT que certifique outras empresas tal como afirmado pela Gerência de Certificações da ABNT, em e-mail datado de 3 de março de 2016:**

Conforme preconizado no procedimento de certificação, a manutenção de uma sala-cofre deve ser feita pela empresa fabricante ou por empresa autorizada por esta.

Não existe um programa de manutenção de sala-cofre

Tal e-mail foi enviado em resposta ao pedido de credenciamento/certificação da subscritora! Veja-se, portanto, que não haverá concorrência de fato.

Ao verificar a jurisprudência sobre o tema, há a mesma indicação de que a solução dada por este Tribunal está em desacordo com o entendimento legal:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. MANDADO DE SEGURANÇA.

1. A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo.

2. O ordenamento jurídico regulador da licitação não prestigia decisão assumida pela Comissão de Licitação que inabilita concorrente com base em circunstância impertinente ou



irrelevante para o específico objeto do contrato, fazendo exigência sem conteúdo de repercussão para a configuração de habilitação jurídica, da qualificação técnica, da capacidade econômico-financeira e da regularidade fiscal.

(...)

(MS 5.779/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/09/1998, DJ 26/10/1998, p. 5)

“A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.”

(MS 5.869/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/09/2002, DJ 07/10/2002, p. 163)

A NBR 15.247 para a construção da “sala-cofre” (uso de aspas necessários, por se tratar de mero termo comercial registrado pela empresa que a construiu) não pode ter o condão de tornar a Administração eternamente refém da empresa que construiu uma solução tecnológica de alto custo e de longo prazo.

Na mesma linha, a já citada NBR 15.247 somente é endereçada à própria Aceco TI. A impugnante já requereu, mais de uma vez, sua certificação pela ABNT, sem qualquer resposta.

*In casu*, as empresas de manutenção das “salas cofre” sequer são credenciadas ou certificadas junto à ABNT, sendo que é a própria instituição informa que somente a Aceco TI pode credenciar tais empresas.

Nesse caminho, após se deparar com diversas exigências desse quilate, a empresa requereu à ABNT (instituição privada, mera certificadora) sua submissão às regras e testes necessários para que fosse certificada quanto à sua capacidade de prestar serviços de manutenção. A resposta, por e-mail, foi a que se transcreve, novamente, *verbis*:

Conforme preconizado no procedimento de certificação, a manutenção de uma sala-cofre deve ser feita pela empresa fabricante ou por empresa autorizada por esta.

Ou seja, a empresa fabricante pode inventar o que quiser e autorizar quem bem entenda.

*Data venia*, às escâncaras que não há concorrência se a interpretação for essa.

No caso do presente pregão, contudo, tem-se estabelecida uma rotina, o que se mostra irrazoável cobrar outros critérios, *data venia*.

Em um datacenter seguro, nos padrões do instalado no CITEx, são certificados: (i) a climatização de precisão;

(ii) as divisórias e sua estanqueidade; (iii) o sistema elétrico; e (iv) o sistema de detecção de incêndio; demais itens eletrônicos de menor valia.

Todos esses itens devem ter sido certificados anteriormente. Logo, o acompanhamento, doravante, é de manutenção do desempenho e de aferição de vida útil. Nada, *data venia*, que enseje a necessidade de o fabricante da sala segura anuir, até porque (i) a climatização é de outro fabricante, assim como (iii) o sistema elétrico e (iv) o de detecção de incêndio.

Apenas a divisória de estanqueidade é que poderia ser considerada (embora não seja) item exclusivo.

O fato é que não há qualquer razão para impedir a concorrência.

Assim, a vantagem para a Administração está em afastar a exigência não razoável, com o fito de obter a proposta mais vantajosa.

### 3. Conclusão

Conclui-se, pois, que se o edital exigisse as normas internacionais – ainda que acrescidas de eventuais exigências complementares da NBR multicitada – estar-se-ia possibilitando a concorrência e sem qualquer prejuízo ao objeto a ser entregue.

Destarte, resta claramente demonstrada a desproporcionalidade da exigência contida no objeto do edital, resultando em ilegal a exigência editalícia que foge ao seu escopo e que cria barreira intransponível aos concorrentes, devendo ser tomadas as medidas necessárias para afastar tais vícios.



Ministério da Agricultura e Pecuária  
Secretaria-Executiva  
Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração  
Coordenação-Geral de Aquisições  
Coordenação de Gestão de Licitações  
Serviço de Licitações e Contratações

Dessa forma, a Impugnante requer sejam sanados os vícios/dúvidas acima suscitadas, para que sejam preservados, a um só tempo, a concorrência, a “vantajosidade” e a integridade do objeto licitado, pugnano, portanto, pela adequação da convocação na forma como TCU indicou no acórdão já citado.

#### 4. DA APRECIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO

4.1. O Decreto n°. 10.024/2019 assim dispõe em seu Art 24:

**Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.**

4.2. Neste sentido, este Pregoeiro encaminhou e-mail para a Equipe de Planejamento da Contratação, no dia **23/02/2023**, anexo aos autos, com intuito de analisarem e responderem a impugnação apresentada, mesmo sendo a peça INTEMPESTIVA.

4.3. Assim, a Equipe de Planejamento da Contratação encaminhou resposta com os seguintes esclarecimentos:

##### DOS ASPECTOS IMPUGNADOS

O pedido de impugnação não menciona diretamente nenhum item do edital ou do termo de referência, somente limita-se a mencionar sobre aspectos relativos à exigência de certificação no edital, o que impactaria diretamente na competitividade e na ampla concorrência da licitação.

Desta forma, tendo em vista a ausência de questionamento direto a qualquer ponto do edital, entende-se pela impossibilidade de resposta adequada.

##### DA HABILITAÇÃO TÉCNICA EXIGIDA

Tendo em vista que a empresa reclamante não apontou a redação do edital ou termo de referência que estava sendo impugnada, a equipe técnica, limita-se a indicar os requisitos de qualificação técnica, os quais não possuem nenhuma limitação de competitividade.

A habilitação técnica exigida dos licitantes encontra-se no item 25.3. do termo de referência do pregão 02/20023, sendo que inexistente a exigência de certificação, necessidade de comprovar o cumprimento de norma técnica ou algo similar para fins de habilitação.

A habilitação técnica encontra-se dentro dos parâmetros normais do mercado, exigindo somente ART ou RRT com a descrição dos serviços mais importantes, sem nenhuma exigência de laudo, certificado ou teste para fins de habilitação.

##### CONCLUSÃO

Após análise dos pontos do pedido de impugnação, entende-se pela não aceitação, já que não há exigência de habilitação técnica restritiva, de modo que haja restrição de competitividade ou ofensa a qualquer outro princípio da licitação.

4.4. Assim, após análise da resposta da área técnica e, reuniões internas entre as áreas envolvidas no processo, decidiu-se pela suspensão do certame à época, para reanálise do Termo de Referência, tendo sido o mesmo adequado e republicado nesta data no Diário Oficial da União, com abertura prevista para o dia 13/04/2023 às 9h.

**RICARDO DOS SANTOS BARBOSA**

Pregoeiro