



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES

Decisão nº 36/2019/COLIT/COLIC/DILOG/SA

1. Trata-se de análise à impugnação, interposta tempestivamente, ao Edital do Pregão em epígrafe que tem por objeto o registro de preços com vistas à aquisição de Escâner de inspeção por raios-X - dupla visão (Dual View) nos tamanhos 60cm X 40cm e 100cm x 100cm.

DO PLEITO

2. A Impugnante, após análise do edital, apresenta seus argumentos, que passamos a transcrever, em resumo, conforme segue:

(...)

3.1. – DA ENTREGA, TESTE E OUTROS CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO

(...) IMPUGNA-SE o Edital, requerendo a sua retificação, mediante nova publicação ou expedição de errata, para que seja determinado o teste como condição de HABILITAÇÃO, em fase de avaliação de amostra, com data pré-fixada – certa e determinada – de conhecimento de todos os interessados, porquanto (i) garantirá a lisura do processo, permitindo que terceiros interessados participem dessa importante providência; (ii) assegurará cumprimento do objetivo do certame, com celeridade do processo.

3.2. – DO REFINAMENTO

(...) IMPUGNA-SE o Edital, requerendo que:

(i) se determine que o refinamento ocorra em fase de amostragem, nos termos do tópico supra.

(ii) se realize a exata indicação de quais são os “detalhes” mencionados no item 10.6.3, permitindo aos concorrentes a correta elaboração da Proposta de Preços, com mensuração de todos os custos incidentes na transação;

(iii) se não atendido o requerimento acima, que o Edital permita – expressamente – a participação das licitantes interessadas em acompanhar o teste e refinamento do equipamento a ser fornecido pela já contratada.

3.3 – DOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR – OMISSÃO DO EDITAL SOBRE ATENDIMENTO DAS NORMAS DA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR

(...) IMPUGNA-SE o instrumento convocatório para que este solicite a apresentação dos documentos a seguir listados no momento de HABILITAÇÃO:

a) Do equipamento quanto à Norma da CNENNN 3.01 e Posição Regulatória 3.01/001 (...)

b) Do fornecedor quanto à Norma da CNENNN 6.02 (...)

Subsidiariamente, em não sendo acolhido o solicitado acima – com a consequente inserção das exigências documentais de qualificação técnica -, que o órgão especifique o que poderá ser solicitado das licitantes para fins de comprovação de habilitação no que tange à regularidade de radioproteção.

3.4 – DAS DIMENSÕES DO EQUIPAMENTO

(...) IMPUGNA-SE o Edital para que as dimensões trazidas no instrumento convocatório, ao invés de serem tidas como exatas, possam ser interpretadas pelos concorrentes licitantes como margens de aceitação, podendo haver uma variação de 10 a 20%, a mais ou a menos do que fora dado como limite máximo ou mínimo.

3.5 – DA INEXISTÊNCIA DE ARQUIVOS MENCIONADOS NO EDITAL

(...) requer, por meio desta IMPUGNAÇÃO, que este DD. Órgão republique o Edital com as alterações acima indicadas e, em conjunto, todos os Apêndices acima referenciados, fazendo constar todos os arquivos faltantes.

DA APRECIÇÃO

3. Relativamente aos tópicos 3.1 a 3.4 da Impugnação, considerando tratar-se de matéria eminentemente técnica, referente à fase de planejamento da contratação, submetemos a impugnação à área requisitante da demanda, que detém conhecimento técnico do objeto por ela especificado, a qual manifestou-se nos seguintes termos, *verbis*:

1. Quanto à entrega, teste e outros critérios da aceitação do objeto

Em apertada síntese, requer a impugnante a retificação do edital mediante nova publicação, ou expedição de errata, determinando o “teste”, previsto no item 4 do edital, como condição de HABILITAÇÃO em fase de avaliação de amostra.

Inicialmente é importante registrar que o item referente aos testes, para recebimento provisório e definitivo do equipamento é parte constante do termo de referência, mais precisamente nos itens de número 4.4 a 4.4.25, e não no “edital” como afirma a impugnante.

Ao contrário do que faz parecer a empresa em sua impugnação, seu pedido é juridicamente impossível, pois é pacífico, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que a solicitação de amostras não pode ser considerada como procedimento de habilitação, já que o rol de exigências passíveis de serem solicitadas nessa fase do certame, elencadas a partir do Art. 27 da Lei nº 8.666/93, não é exemplificativo:

Lei nº 8.666/93 – Art. 27 - Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: (...)

Nesse sentido leciona o excepcional doutrinador Marçal Justen Filho:

"Não se admitem exigência de natureza não documental. Não poderá, por exemplo, ser prevista a apresentação de amostras de produtos para exames na fase de habilitação. Porém, essas exigências podem ocorrer para propostas, mesmo em licitação de menor preço. (cf. in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 378)

Corroborando esse entendimento temos as lições de Marcelo Palavéri:

"Com efeito, as amostras nada têm a ver com a fase de habilitação, de modo que não estão elas vinculadas, não podendo permitir, no caso de inadequadas, a inabilitação dos licitantes. Amostras dizem respeito ao objeto da disputa, portanto vinculadas à proposta comercial, devendo ser analisadas como parte integrante desta". (cf. in Licitações Públicas. Comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1ª ed., Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009, p. 303 e 304)(g.n)

Nessa senda, é oportuno registrar que, no edital do Pregão nº 018/2019, a equipe responsável pela especificação técnica tomou todas as precauções para assegurar-se da qualidade do que se iria contratar, além de permitir a maior participação, não estabelecendo critérios onerosos para a Administração e tampouco para as possíveis licitantes, sempre tendo em primeiro plano o interesse público.

Nesse ponto é oportuno esclarecer que o rigor estabelecido para os procedimentos e técnicas para avaliação dos itens a serem adquiridos, exige, como pode ser observado no item 4.1 do termo de referência, um período não inferior a 72 (setenta e duas) horas ininterruptas para os testes e, conforme item 4.4.13, até 15 (quinze) dias para que a Comissão Técnica conclua pela aceitação definitiva do equipamento objeto da contratação.

Ora, mesmo que se admitisse a possibilidade jurídica de análise das amostras na habilitação, isso inviabilizaria o processo, já que, estabelecer esse procedimento para cada um dos participantes da licitação, tornaria extremamente longa e onerosa essa fase, o que obrigaria a Administração a ignorar diversos princípios licitatórios, em especial os da legalidade, da economicidade, da

igualdade, da eficiência, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade e o da proporcionalidade.

Conclui-se, portanto, pela impossibilidade jurídica do pedido, que deve ser rejeitado como medida de justiça e melhor defesa do interesse público.

2. Quanto ao “refinamento”

Resumidamente requer a impugnante que:

- a. o “refinamento” ocorra na fase de “amostragem” nos termos do tópico anterior (na fase de habilitação);
- b. se realize a exata indicação dos detalhes mencionados no item 10.6.3; e
- c. se permita expressamente a participação de licitantes interessadas no acompanhamento dos testes e refinamento do equipamento a ser fornecido.

Além da impossibilidade jurídica já mencionada - previsão de pedido de amostragem na fase de habilitação - o “refinamento técnico”, alardeado pela impugnante, diz respeito a ajustes nas funcionalidades previamente estabelecidas nos Apêndices I e II do termo de referência, não havendo, portanto, que se falar em “descaracterização do equipamento”, tampouco em “gestão de preço”, já que não haverá acréscimo de material ou implementação de novas funcionalidades, e sim, simples ajustes das funcionalidades do equipamento adquirido às necessidades da Administração.

Importante frisar que as informações elencadas no item 10.6.3 do Apêndice I do termo de referência (e não do edital, como afirma a impugnante) se tratam apenas de regulação das câmeras para cobertura dos espaços que serão filmados, exclusivamente para o objeto do item 10.6 (câmeras para filmagem) do referido apêndice, fato que pode ser observado por simples verificação do sequenciamento numérico do item, e não, como quer fazer parecer a impugnante em seu tendencioso recurso, de ser uma exigência para todo o conjunto de especificações técnicas elencadas no edital.

É relevante mencionar que não foi localizada no edital, e também não é mencionado pela impugnante o item a que se refere, qualquer vedação para a participação de qualquer concorrente, ou mesmo cidadão interessado, no acompanhamento do teste e do refinamento do equipamento a ser fornecido pela futura contratada. Motivo pelo qual não é devida qualquer alteração, errata ou republicação do edital nesse sentido.

Assim, por não se constituir em impedimentos, custos ou oneração do objeto, nem em inclusão ou omissão de quaisquer elementos que possam impactar na confecção da proposta, não deve ser considerado como passível de atendimento, nenhum dos pedidos efetuados pela impugnante quanto a este item.

3. Quanto à “omissão do edital sobre o atendimento das normas da Comissão Nacional de Energia Nuclear”

Nesse item, novamente, a impugnante insiste em incluir ainda mais exigências na fase de habilitação, alegando a necessidade de as licitantes provarem a qualificação técnica na fabricação e na comercialização de equipamentos de raios-x, por meio da apresentação de comprovação do atendimento às normas da Comissão Nacional de Energia Nuclear de números 3.01 e 6.02.

A princípio, cabe registrar que a obsessão da impugnante em tornar a fase de habilitação em uma fase de avaliação técnica é evidente, insistência que deve ser refutada em respeito ao princípio licitatório da ampla participação. Como já comentado, a fase de habilitação deve ser necessária e suficiente para comprovar a idoneidade da empresa e a capacidade em atender ao objeto do edital, porém não deve ser complexa a ponto de afastar a participação do maior número possível de concorrentes, mesmo porque o objeto da licitação é considerado como um bem comum, com tecnologia há muito dominada, que se materializa em equipamento de uso e manuseio corriqueiro na Presidência da República há vários anos.

Se fosse diferente e evidente fosse a complexidade do objeto, seria o caso de a Administração adotar outro tipo e modalidade de licitação, onde, obrigatoriamente, seriam estabelecidas fases distintas para avaliações pormenorizadas.

Porém, mesmo se tratando de bem comum, não significa que não tenham sido tomadas todas as precauções para a segurança, tanto jurídica como material, e para a garantia da qualidade na obtenção da melhor proposta para a aquisição em comento. Ao contrário, a equipe técnica não se

furtou de elencar todas as especificações e fases necessárias ao alcance da eficácia e da eficiência nessa aquisição, tendo assegurado, mesmo antes da contratação, a comprovação das exigências estabelecidas nas normas e na legislação voltadas à radioproteção.

Para visualizar melhor esse arcabouço de previsões, podemos começar elencando as medidas adotadas na aceitabilidade das propostas, onde, conforme previsto no item 8.1 do edital, o próprio pregoeiro examinará a proposta quanto à adequação do objeto, ao mesmo tempo, conforme determinado no item 8.3, qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para verificação da exequibilidade e legalidade da proposta.

Já na fase de habilitação estão sendo exigidos, em consonância com a Lei 8.666/1993, além da qualificação jurídica, da regularidade fiscal e trabalhista, da qualificação econômico-financeira, os seguintes documentos para a qualificação técnica:

“9.15.1 Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

9.15.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos com as seguintes características mínimas:

9.15.1.1.1 Pelo menos um atestado de capacidade técnica, onde se comprove que a empresa licitante forneceu equipamento de mesma natureza (Escâner de inspeção por raios X), em quantidade de no mínimo 20 % para o item I e para o Item II de no mínimo 25% do quantitativo total licitado; (...)” (g.n.)

Nesse contexto e seguindo o princípio da razoabilidade, não é necessário nesta fase do processo licitatório solicitar outros tipos de documentos para realizar a habilitação das empresas concorrentes. Porém, de forma a obter a segurança técnica e jurídica necessária e suficiente para a aquisição dos referidos equipamentos, o edital exige da licitante adjudicatária, de acordo com o item 15.2, associado ao 15.2.4, mesmo antes da assinatura de qualquer contrato, a comprovação do atendimento ao estabelecido nas normas da Comissão Nacional de Energia Nuclear, as mesmas que a impugnante clama por serem exigidas das licitantes, acrescentadas da comprovação do atendimento às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT:

“15.2.4 Certificação dos equipamentos para as seguintes normas emanadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear:

15.2.4.1 Norma CNENNN 3.01 e Posição Regulatória 3.01/001: estabelece os requisitos básicos de proteção radiológica das pessoas em relação à exposição à radiação ionizante (certificação referente ao equipamento);

15.2.4.2 Norma CNENNN 6.02: estabelece os requisitos para o licenciamento de instalações radiativas, aplicando-se às atividades relacionadas com a localização, o projeto descritivo dos itens importantes à segurança, a construção, a operação, as modificações e a retirada de operação de instalações radiativas, bem como ao controle de aquisição e movimentação de fontes de radiação (certificação referente ao fornecedor);

15.2.4.3 Inclui-se nas exigências acima os dispositivos e acessórios integrantes, emanados pela Própria CNEN, sem prejuízos de regulamentações expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e outros órgãos certificadores, quando da aplicação no seguimento.”(g.n.)

O edital vai ainda além do requerido pela impugnante, como pode ser constatado no item 1.2.2 do Anexo I – Termo de Referência. Não só é exigida a homologação do equipamento pela Comissão Nacional de Energia Nuclear, bem como veta o uso de substâncias ativas na geração de raios-X, evitando assim ocasionar acidentes e contaminar o meio ambiente.

Portanto, não há como considerar quaisquer desideratos da impugnante nesse sentido, já que não só todas as precauções por ela requeridas já estão previstas, bem como o edital é ainda mais abrangente, demonstrando-se suficiente e necessário para atingir todos os patamares de segurança e precaução para a finalidade que se propõe.

4. Quanto às dimensões do equipamento

Neste tópico a impugnante afirma que as dimensões trazidas no instrumento convocatório são estanques (100cm x 100cm e 60cm x 40cm) e que esse fato acaba por restringir a ampla

participação, devendo existir alguma margem de variação nas dimensões dos equipamentos de raios-x.

Ocorre que, diferentemente do alegado pela impugnante, o edital é flexível quanto as dimensões dos equipamentos que serão adquiridos, estabelecendo apenas uma referência de tamanho (100cm x 100cm e 60cm x 40cm), motivado pela padronização pretendida pela Presidência da República para esse tipo de material. Bem provável que a impugnante só tenha se atido à descrição do objeto e não às suas especificações, previstas nos Apêndice I e II do termo de referência, onde, além de outras exigências, é clara a flexibilização quanto ao tamanho dos equipamentos, a saber:

APÊNDICE I - ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA PARA ESCÂNER DE INSPEÇÃO POR RAIOS X – 100cm x 100cm - Dupla Visão (dual view)

1.7 Altura de túnel (vão livre): mínimo de 1000 mm;

1.8. Largura de túnel (vão livre): mínimo de 1000mm;

1.9. Possuir cortinas em tiras, impregnadas de material plumbífero, instaladas na entrada e na saída do túnel de escaneamento do equipamento, capazes de bloquear o vazamento de raios X e que não poderão interferir, sob qualquer condição, na formação e apresentação das imagens;

1.10. Transportar, no mínimo, 200 kg (duzentos quilogramas) de carga, 1. CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS 2 distribuída uniformemente na esteira transportadora do túnel do escâner, sem interferir no desempenho da velocidade da mesma;

1.11. A esteira transportadora do túnel do escâner deve ter comprimento mínimo de 400 mm (quatrocentos milímetros) e máximo de 4300mm (quatro mil e trezentos milímetros) de cada lado, fora do túnel de escaneamento;

1.12. A altura da esteira transportadora do túnel de escaneamento deverá ser entre 300 mm (trezentos milímetros) a 400 mm (quatrocentos milímetros), a partir de sua face superior ao solo;

APÊNDICE II - ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA PARA ESCÂNER DE INSPEÇÃO POR RAIOS X – 60cm x 40cm – Dupla Visão (dual view)

1.7. Altura de túnel (vão livre): mínimo de 400 mm e máxima de 500 mm;

1.8. Largura de túnel (vão livre): mínimo de 600 mm e máxima de 1400mm;

1.9. Possuir cortinas em tiras, impregnadas de material plumbífero, instaladas na entrada e na saída do túnel de escaneamento do equipamento, capazes de bloquear o vazamento de raios X e que não poderão interferir, sob qualquer condição, na formação e apresentação das imagens;

1.10. Transportar, no mínimo, 100 kg (cem quilogramas) de carga, 1. CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS 2 distribuída uniformemente na esteira transportadora do túnel do escâner, sem interferir no desempenho da velocidade da mesma;

1.11. A esteira transportadora do túnel do escâner deve ter comprimento mínimo de 400 mm (quatrocentos milímetros) e máximo de 2000 mm (dois mil milímetros) de cada lado, fora do túnel de escaneamento;

1.12. A altura da esteira transportadora do túnel de escaneamento deverá ser entre 500 mm (quinhentos milímetros) a 850 mm (oitocentos e cinquenta milímetros), a partir de sua face superior ao solo; (g.n.)

Dessa forma, o pedido da impugnante demonstra-se inapropriado, pois o próprio edital já determina uma flexibilização no tamanho dos equipamentos, devendo, portanto, ser indeferido.

No que diz respeito ao tópico 3.5 da Impugnação, que alega a inexistência de arquivos mencionados no edital, sobretudo quanto aos Apêndices III à VII, há que se sobressaltar que, embora tais documentos não tenham sido disponibilizados quando da publicação do edital, não há razões para inferir que a elaboração da proposta por parte dos licitantes tenha sido prejudicada, posto que todos os Apêndices mencionados contemplam apenas Modelos, cujos dispositivos encontram-se detalhados no Termo de Referência – Anexo I do edital. Não obstante, com fim de viabilizar a consulta por parte dos interessados, os Apêndices III à VII estão disponibilizados no seguinte link: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/secretaria-de-administracao/licitacoes>.

4. Analisadas as alegações da Impugnante, **CONHEÇO** a impugnação por ser tempestiva e estar nos moldes legais para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE**, conforme parecer da área requisitante.

ANDRESSA TAVARES DA ROCHA
Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Tavares da Rocha, Pregoeira**, em 16/12/2019, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **1625654** e o código CRC **D83BE6FF** no site:
https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0