



12577003



08006.000180/2019-08



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Executiva
Divisão de Licitações

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO Nº 3

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 20/2020 cujo objeto é a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação de empresa especializada no fornecimento e instalação de Solução para Ambiente de Alta Disponibilidade para Sistemas Críticos, composta pela Sala Cofre certificada conforme a norma ABNT NBR 15.247, Sala de UPS, Grupos Geradores, Sala de Telecom e Sala NOC, que atendam às necessidades de proteção física das infraestruturas e sistemas críticos de Tecnologia da Informação e Comunicações para atendimento das necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

1.2. O pedido de impugnação foi apresentado no dia 04/09/2020 às 14h42min, por meio de correspondência eletrônica pela empresa RCS Tecnologia (12572084).

1.3. Diante disso, passa-se à análise da admissibilidade e, por conseguinte, do mérito da exordial impugnatória.

2. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

2.1. Com fulcro no artigo 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

2.1.1. Da Legitimidade: o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a legitimidade da exordial impugnatória;

2.1.2. Da Competência: constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame, conforme promana o artigo 56, § 1º da lei do processo administrativo;

2.1.3. Do Interesse: há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco do peça inicial;

2.1.4. Da Motivação: foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o pedido.

2.1.5. Da Tempestividade: cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos dos artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019.

3. DOS PEDIDOS DO IMPUGNANTE

3.1. Alega o impugnante:

"A Impugnante tem interesse em participar do Pregão Eletrônico nº 20/2020 para contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação de empresa especializada no fornecimento e instalação de Solução para Ambiente de Alta Disponibilidade para Sistemas Críticos, composta pela Sala Cofre certificada conforme

a norma ABNT NBR 15.247, Sala de UPS, Grupos Geradores, Sala de Telecom e Sala NOC, que atendam às necessidades de proteção sica das infraestruturas e sistemas críticos de Tecnologia da Informação e Comunicações para atendimento das necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

"Ao verificar as condições para participação na licitação citada, constatou-se que o Edital restringe a participação das empresas Licitantes em razão da exigência prevista nos subitens 9.11.2.1.1., 9.11.2.1.2 e 9.11.2.1.3. Observe:

"9.11.2.1.1. Comprovação de aptidão para a implantação de sala cofre certificada, segundo a norma ABNT NBR 15.247, com seus subsistemas, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, contendo expressamente a indicação dos seguintes quantitativos:

[...]

9.11.2.1.2. A licitante deverá apresentar CERTIFICADO ou DECLARAÇÃO FORNECIDA POR ORGANISMO CERTIFICADOR DE PRODUTO (OCP) DEVIDAMENTE ACREDITADO PELO INMETRO PARA O ESCOPO SALA COFRE, onde conste que a sala cofre é certificada conforme norma ABNT NBR 15.247.

9.11.2.1.3. A licitante deverá apresentar DECLARAÇÃO FORNECIDA PELO FABRICANTE da sala cofre, onde conste que a mesma está aderente à norma NBR 60529 quanto ao grau de proteção IP 66 ou IP 67 e WK3/RC3 ou WK4/RC4 para ENV/EN1627."

Atualmente podemos identificar APENAS DUAS empresas certificadas pela ABNT, conforme norma NBR 15.247, quais sejam a ACECO TI e GREEN 4T.

Nos últimos anos SOMENTE a ACECO TI ganhou espaço dentro das licitações desse seguimento, isso porque ela é a fabricante das salas cofre com certificação ABNT NBR 15.247.

Entretanto, basta rápida pesquisa na internet para se obter a informação de que a Green4T, fundada em 2016 por três ex-funcionários da CECO, fechou a compra de 70% da ACECO, uma companhia com pelo menos o dobro do tamanho da GREEN4T e que é a líder no segmento de construção e manutenção de data centers para grandes organizações no país, causando assim, grande estranheza, pois a finalidade da ACECO com esta operação claramente foi de se esvair do endividamento e desalinhamentos societários.

ISSO SIGNIFICA QUE A ACECO TI E A GREEN 4T SÃO A MESMA EMPRESA! Os atestados de capacidade técnica e o documento de certificação ABNT NBR 15.247 exigidos no Pregão Eletrônico nº 20/2020 só podem ser fornecidos pela ACECO TI e pela GREEN4T pois são as únicas empresas no Brasil que tem este documento e também detém o poder de determinar que outra empresa está capacitada a ter esta certificação. Como a empresa até hoje não autorizou ninguém, apenas ela detém este poder.

Se pararmos para analisar, se apenas a empresa ACECO TI tem competência para emitir as autorizações, qual a necessidade de se criar um processo licitatório onde a mesma irá sair vencedora? E ainda, qual o interesse da empresa em emitir autorizações, sendo que irá ganhar concorrentes?

A exigência de Declaração emitida pelo fabricante do produto (Sala Cofre), ou por seu representante no Brasil, ou pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, revela claro indícios de direcionamento na licitação para a empresa CECO TI, e limita apenas UMA a competitividade do certame.

Cabe ressaltar, que a presente empresa já presta serviços técnicos especializados de manutenção preventiva e corretiva de sala-cofre certificada ABNT NBR 15.247, em órgãos que não obrigavam as empresas a se vincularem com a ACECO TI LTDA, o que resta configurado diversos vícios no presente processo Licitatório, conforme se comprova a seguir."

III - DO DIREITO

III.1. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUE A LICITANTE POSSUA ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE MANUTENÇÃO EM SALA- COFRE CERTIFICADA PELA NBR 15.247

A exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnico demonstrando que a licitante já executou serviços em sala cofres já possui o condão de atestar que as licitantes estão aptas a prestares os serviços objeto do presente certâmen, não sendo necessário e nem crível a exigência manifestante restritiva contida nos subitens 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2 do Edital de que a comprovação da capacidade técnica deve ser exclusivamente em sala-cofre certificada pela Norma ABNT 15.247.

Assim, a capacidade técnica e expertise da licitante para a manutenção das características originais e certificação da sala-cofre objeto da manutenção, poderá ser aferida através da simples análise do Atestado de Capacidade Técnica, desde que conste na documentação que a licitante executou manutenção em sala-cofre. Ora, a manutenção não modificará as características originais e a certificação da sala-cofre serão mantidas em sua integralidade.

Ressalta-se que os Atestados de Capacidade Técnica têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que a licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e se a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitatória de que o aludido licitante, frise-se, possui expertise e tecnologia necessária para a execução satisfatória e plena do objeto contratual.

Ademais, imperioso ressaltar que, o órgão público que emite o Atestado Técnico, possui plena idoneidade e imparcialidade para fazer a qualificação ou a desqualificação da licitante. Assim, como se observa, havendo outros meios de se apurar a capacidade técnica, expertise e tecnologia para o regular cumprimento do escopo contratual, mostra-se errôneo e prejudicial ao próprio certame, exigir que as licitantes comprovem categoricamente a manutenção de sala-cofre **certificada pela Norma ABNT NBR 15.247**, visto que, conforme demonstrado a execução de serviços semelhantes ao presente com a realização do teste de estanqueidade, já possui o condão de atestar a manutenção da certificação e características originais da sala-cofre.

Não se pode confundir forma certificada de construção e instalação com a simples manutenção do equipamento e troca de componentes, que preservam a forma construtiva e de instalação. Ou seja, não podemos embaraçar a manutenção da certificação, a qual abrange comente as paredes, piso e teto da sala cofre, com a manutenção de equipamentos: Detecção, Extinção, Ar condicionado, Geradores, No Break's, cabeamentos, etc., que não fazem parte da certificação.

Cabe ressaltar, que a presente empresa já presta serviços técnicos especializados de manutenção preventiva e corretiva de sala-cofre em órgãos que não obrigavam as empresas a se vincularem com a ACECO TI LTDA, o que resta configurado diversos vícios no presente processo Licitatório.

Importante trazer à baila Acórdão 589/2009 onde tratou da prestação de serviços de manutenção de salas-cofre da IFRAERO, onde **afirma que não se aplica a certificação ABNT NBR 15247 à manutenção das salas-cofre, in verbis:**

Por fim, deve-se registrar que o contrato de fornecimento de salas de segurança física para centro de dados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, firmado entre esta e a Representante, a que se refere a empresa Aceco TI Ltda. (fl. 427/443, v. 2), não menciona qualquer exclusividade na execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva em sala cofre, tal como o objeto do Pregão Eletrônico nº 044/DALC/SEDE/2008-INFRAERO, tratado nestes autos.

É nesse contexto que, acerca da inexigibilidade de licitação ou de fornecedor exclusivo para sala-cofre, o TCU manifestou-se sobre o assunto, no sentido de que "A exclusividade no fornecimento de determinado produto, como sala-cofre, não induz à exclusividade no fornecimento dos equipamentos e respectivos serviços de manutenção que lhe são acessórios, para efeito de inexigibilidade de licitação." (TC 014.592/2003-6, Acórdão nº 1.698/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça). De acordo com esse Acórdão, o TCU entendeu que não haveria exclusividade na manutenção de ambiente de sala cofre, como tentou naquele e neste processo induzir a Representante, que é a mesma (Aceco TI Ltda.). Ademais, enfatize-se, não há confundir fornecimento com manutenção de sala cofre, tal como tratado nestes autos.

Dessa forma, considerando que todos os argumentos apresentados pela Representante não foram suficientes para impor efeitos infringentes, tampouco demonstraram a existência de omissão, contradição ou obscuridade, devem os presentes Embargos de Declaração ser rejeitados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Os mesmos argumentos forma objetos de discussão no Acórdão nº 1698/2007 – Plenário, onde seguiu nos mesmos termos, *in verbis*:

A despeito de todo o esforço dos quatro responsáveis pela contratação, que propuseram a escolha da Aceco e emitiram votos favoráveis à inexigibilidade licitatória, bem como da própria empresa, admitida como interessada nos autos, na tentativa de convencer que os serviços de manutenção integram-se à sala-cofre de maneira indissociável, e que eventual divisão comprometeria a segurança e a atribuição de culpa ou obrigações por possíveis prejuízos, a defesa cai por terra em frente do forte argumento da instrução da 2ª Secex, no sentido de que, se assim fosse, os equipamentos de informática, por estarem contidos na célula, não poderiam ser fornecidos ou pelo menos mantidos pelos seus provedores originais, mas tão-somente por aquela que faz a conservação do ambiente. É ainda relevante que as empresas que vendem e mantêm os equipamentos de informática, que são a razão de existir da sala-cofre e que não podem parar de funcionar, não se preocupam com a intervenção da Aceco dentro do ambiente, embora pareça razoável imaginar que um serviço mal feito, como na área de limpeza, teria capacidade de afetar, por exemplo, a interligação dos aparelhos. Já a Aceco aduz, injustificadamente, que a presença de outros prestadores de serviço, para aquilo que é de seu interesse comercializar, poderia pôr em risco a integridade da sala-cofre

Nesta seara, impõe-se registrar novamente que a exigência editalícia em epígrafe, contida no item 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2 do Edital, em virtude de sua rigorosidade injustificada, acabam por impossibilitar a entrada de novos agentes ao mercado de contratações públicas, onerando as contratações da Administração Pública.

Ora, o objetivo de toda licitação é a contratação da proposta mais vantajosa à Administração Pública, a exigência que restrinja a participação do maior número de licitantes é totalmente ilegal.

III.2. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUE A PRESTADORA DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE SALA-COFRE SEJA CERTIFICADA PELA NBR 15.247.

Ressalta-se que as certificações da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, em especial para manutenção e instalação de salas-cofre, **não são exigíveis por lei**, além do mais, a impugnante presta os mesmos serviços para outros órgãos da administração pública **onde não mais preveem tal exigência em seus editais**, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Centro de Inteligência do Exército – CIEX e Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI.

A certificação não é exigida para manutenção das salas-cofre, podendo ser apenas exigida para a aquisição das mesmas, além do mais, já que não existe dispositivo na ABNT que regule o serviço de manutenção das salas, não haveria como o edital do pregão eletrônico exigir esse requisito, ainda assim, a Lei nº 8666/93 não autoriza o condicionamento de licitações às certificações emitidas pela ABNT, por essa razão, a Administração não tem o poder de contratar empresa apenas com credenciamento da ABNT ou da ACECO TI.

A citada ABNT 15.247:2004 **exige uma certificação E NÃO**, autorização do titular da licença de fabricação no Brasil ou pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, conforme subitens 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2 do Edital.

Quando a Contratante adquiriu a sala cofre, manteve toda documentação técnica da solução oferecida e as particularidades de operação e manutenção. No entanto, certamente aquela aquisição não deixou clara a condição de que o produto somente poderia ser mantido por empresa certificada ABNT-NBR 15.247.

Considerando que o próprio contratante assumiu a manutenção do equipamento depois do período contratado com o fabricante. Este sabia que teria que se submeter ao processo de certificação da ABNT NBR 15.247? Como seria o processo de certificação da NBR 15.247 para manutenção de equipamento?

Em análise aprofundada nos termos da norma ABNT-NBR 15.247 não se vislumbra qualquer menção a procedimentos e processos de manutenção dos equipamentos construídos. Nesse sentido, onde está a razão ou mesmo a fundamentação técnica para a exigência do Edital ora vergastado? De outra sorte, o que se vê claramente nos documentos licitatórios é o detalhamento dos procedimentos de manutenção e troca de componentes que preservam a condição de produto construído.

Não obstante está o controle do Contratante nos procedimentos de reparo ou substituição que salvaguardam as características de construção e instalação certificadas. Reafirma-se que a manutenção do equipamento, objeto do processo licitatório, nos moldes regulamentados no Edital não proporcionam, tampouco autoriza, quaisquer modificações na forma de construção e instalação, o que afasta qualquer risco quanto a preservação das características consignadas na norma ABNT-NBR 15.247.

Conclui-se que, a exigência de certificação limita a competição a apenas uma única concorrente, a empresa ACECO TI LTDA.

O Tribunal de Contas da União tem posicionamento consolidado no sentido de que a exigência de certificação emitida pela ABNT representa restrição desnecessária que limita a competitividade do certame. Para o TCU, semelhante requisito não tem amparo legal e gera restrição indevida à competitividade dos procedimentos licitatórios (Acórdãos 512/2009, 2.521/2008, 173/2006, 2.138/2005, do Plenário e 1.278/2006-1ª Câmara).

Assim, em que pese o princípio da separação de poderes, está esse órgão da administração pública também sujeito a fiscalização do TCU, sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal. No que deverá acatar as decisões proferidas pelo referido Tribunal e seus Acórdãos, sob pena de sofrerem os agentes envolvidos no Pregão Eletrônico em referência as sanções aplicáveis em apuração de denúncia, que não se furtará a Impugnante em apresentar oportunamente no caso da manutenção dos termos de habilitação combatidos.

Desta forma, requer seja afastada a exigência consignada na apresentação do Atestado de Capacidade Técnica de habilitação com exigência de comprovação da execução de serviços de manutenção em sala cofre certificada pela NBR 15.247.

Ainda quanto ao Atestado de Capacidade Técnica, repisa-se que não existe e jamais existirá empresa que tenha prestado serviços de manutenção de sala cofre certificada pela NBR 15.247. A afirmativa supra se faz consubstanciada no fato de que uma sala cofre submetida aos testes de certificação para atendimento da norma NBR 15.247 jamais será objeto de manutenção, pois, alguns dos testes feitos são destrutivos, não preservando as características do equipamento testado, impossibilitando que aquele corpo de prova seja instalado e posteriormente mantido.

É imperioso entender que o que conta com a certificação da norma ABNT-NBR 15.247 é a forma de construção do equipamento onde, um corpo de prova com características construtivas idênticas foi submetido e atendeu aos requisitos determinados nos testes de certificação de acordo com as normas e procedimentos especificadamente e tecnicamente aplicados.

Pode-se afirmar que tal forma de construção não será modificada pela vencedora do certame enquanto mantenedora. O que se vê Nobre Pregoeiro, é que a elaboração do edital combatido confunde forma certificada de construção e instalação com a simples manutenção do equipamento e troca de componentes que preservam a forma construtiva e de instalação.

A manutenção consiste na interferência preditiva, preventiva e corretiva dos componentes que compõem a solução instalada, não envolvendo alterações na construção física previamente certificada por conformidade construtiva do invólucro que acomoda os servidores computacionais, climatizadores, sistemas de combate a incêndio, municiamento de energia elétrica e controle de acesso, dentre outros inerentes.

Verdadeiramente, resta evidente a monopolização da empresa ACECO TI nos processos Licitatórios, pois é a única empresa responsável pela emissão das autorizações conforme a norma da ABNT NBR 15.247, resultando na emissão dos certificados para quem ela quiser, sem que ocorra limitação quanto a tais exigências, até mesmo, diante da inexistência de justificativa técnica e legal para direcionar, na licitação para serviços de manutenção da sala-cofre, a contratação da empresa ACECO TI.

III.3 – DA INVIABILIDADE DO DIREITO DE LICITAR

A exigência de que a empresa deverá comprovar aptidão para a implantação de sala cofre certificada, segundo a norma ABNT NBR 15.247, por si só, revelam claro indícios de direcionamento na licitação para a empresa ACECO TI, e por óbvio, limita apenas a UMA a competitividade do certame.

Até porque, se o objetivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública fosse preservar a certificação ABNT NBR 15247, o serviço de manutenção da sala cofre JAMAIS poderia ter sido licitado, uma vez que havendo apenas a ACECO TI habilitada para realização do serviço sem a perda da certificação, o caso é de inexigibilidade de licitação, por ocasião da inviabilidade de competição, para a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, sendo aplicável o “caput” do art. 25 da Lei nº 8.666/93 que prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição, autorizando a contratação direta pela Administração Pública.

Cabe ressaltar que a RCS já prestou serviços técnicos especializados de manutenção preventiva e corretiva em sala-cofre certificada ABNT NBR 15.247, em órgãos que não obrigavam as empresas a se vincularem com a ACECO TI LTDA, comprovando a sua capacidade técnica para a execução dos serviços.

Nos últimos anos SOMENTE essas duas empresas ganharam espaço dentro das licitações desse seguimento, pois a ACECO TI é a fabricante das salas cofre com certificação ABNT NBR 15.247 e, de acordo com o item 6 do Procedimento Específico PE 047.07, para que a sala cofre mantenha a sua certificação, a sua manutenção deve ser realizada exclusivamente por empresas que detém tal certificação.

O fato é que, além da ACECO TI e da GREEN 4T que, repisa-se, são do mesmo grupo econômico, nenhuma outra empresa no país detém tal certificação, até porque são essas próprias empresas que, via de regra, credenciam outras para fazer manutenção em sala cofre com certificação ABNT NBR 15.247 e, por óbvio, elas não têm interesse em acabar com o monopólio criado por elas.

Assim, os atestados de capacidade técnica e o documento de certificação ABNT NBR 15.247 exigidos no Pregão Eletrônico nº 20/2020, reitera-se, só poderiam ser fornecidos pela ACECO TI ou pela GREEN4T, pois são as únicas empresas no Brasil que tem este documento e também detém o poder de determinar que outra empresa está capacitada a ter esta certificação. Como a empresa até hoje não autorizou ninguém, apenas elas estão aptas a realizar a manutenção da sala cofre e manter a certificação da ABNT, conforme norma NBR 15.247.

Inclusive, esse é o entendimento uníssono do Tribunal de Contas da União. Segue trechos do voto do Relator do Acórdão 8204/2019:

“Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Atlântico Engenharia Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e dos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 8/2019 conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a contratação da prestação dos serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva, com o suporte técnico e o fornecimento de peças, para a sala-cofre da entidade e todos os seus subsistemas. A presente representação deve ser, preliminarmente, conhecida pelo TCU, já que preenchidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade, sem prejuízo de, no mérito, ser considerada parcialmente procedente.

Como visto, a ora representante teria noticiado a irregularidade no item 14.2.2.1 do edital, ao aduzir que: “A licitante deverá apresentar documento emitido pela Associação Brasileira

de Normas Técnicas - ABNT ou fabricante autorizado, que demonstre, de forma inequívoca, a aptidão da empresa para prestar o serviço técnico em Sala Cofre com certificação de Marca de Segurança ABNT NBR 15.247”.

A representante assinalou, nesse ponto, que a exigência da referida certificação perante a ABNT ou o fabricante autorizado seria ilegal, pois não figuraria no rol de documentos fixados pela Lei de Licitações, e, por isso, já teria sido objeto de reparo pelo TCU, nos bojos dos Acórdãos 2.378/2007, 315/2010, 946/2010, 2.174/2011 e 1.246/2016, do Plenário, destacando que a aludida NBR 15.247 não trataria da manutenção, mas, sim, da construção de sala-cofre, e, assim, a referida exigência teria o condão de direcionar o certame para a licitante então habilitada (Aceco TI S.A.), como única licitante possuidora da aludida certificação.

De todo modo, após a análise final do feito, com a avaliação, inclusive, da oitiva prévia determinada pelo Despacho à Peça 11, a Selog sugeriu a improcedência da presente representação, com o indeferimento da aludida cautelar suspensiva, ao vislumbrar que os esclarecimentos prestados pelo FNDE, com base na análise de risco (Peça 18, p. 2-8) e nos estudos técnicos preliminares (Peça 18, p. 34-60), justificariam a aludida exigência, como condição de qualificação técnica, além de vislumbrar o perigo na demora reverso, ante a informação de o preço da atual contratação estar em patamar superior ao alcançado no aludido certame (R\$ 950.000,00), assinalando que, ao término da licitação ora em andamento, o subsequente contrato tenderia a resultar na economia de R\$ 130.312,03 por ano, pois ele englobaria os contratos atuais para a manutenção da sala-cofre e do sistema de energia essencial, não podendo mais ser prorrogados.

O FNDE informou que a exigência para os serviços de manutenção serem prestados por empresa certificada pela ABNT não teria decorrido da imposição do fabricante para manter a eventual garantia do produto (sala-cofre), mas da observância dos requisitos para manter a certificação NBR 15.247 em prol da sala-cofre já instalada, como previsto no Procedimento de Ensaio PE047 da ABNT, salientando que, em 13/5/2019, o aludido ensaio teria sido realizado pela atual contratada (Aceco TI), com o teste, inclusive, de estanqueidade, e esse procedimento deveria ser promovido anualmente para a continuidade da referida certificação (Peça 18, p. 10-32).

Por essa linha, o FNDE assinalou que a manutenção da certificação da sala-cofre se mostraria necessária para mitigar os riscos inerentes à segurança e à disponibilidade das informações e dos recursos críticos em tecnologia da informação (TI), tendo exigido, para tanto, que a prestadora dos serviços realizasse a manutenção e os testes previstos no referido PE047 a fim de preservar as características originais da sala-cofre e a sua capacidade de proteger os ativos em TI, além de garantir a continuidade das atividades da entidade em face de eventuais incidentes graves, como incêndios e alagamentos.

O FNDE buscou justificar, então, que as diversas empresas teriam participado do pregão, tendo a ora representante apresentado o menor lance sob o valor de R\$ 924.000,00, mas teria restado desclassificada por não possuir a referida certificação da ABNT, e, assim, teria sido chamada a 2ª colocada (Aceco), tendo ela ofertado o lance sob o valor de R\$ 980.900,00, mas aceitado a negociação da sua proposta para o valor de R\$ 955.899,96.

A ora representante não alegou possuir, contudo, a certificação alternativa à NBR 15.247, tendo se limitado a informar que prestaria os serviços de manutenção do subsistema de energia em prol do datacenter do FNDE e já teria prestado os aludidos serviços de manutenção da sala-cofre em favor do Banco Central do Brasil, sem o Bacen ter supostamente perdido a certificação para a sua sala-segura.

Bem se sabe que, ao longo do tempo, a jurisprudência do TCU tem se firmado no sentido de que a administração pública pode optar pela aplicação exclusiva da NBR 15.247, como critério de qualificação técnica, desde que o processo licitatório evidencie as razões para a escolha do normativo, com base em parecer técnico devidamente fundamentado, com as expressas justificativas sobre a imprescindível necessidade de aplicar essa norma, a despeito de, eventualmente, reduzir a competitividade no certame (v.g.: Acórdãos 1.608/2006, 2.392/2006, 1.698/2007, 2.378/2007, 555/2008, 1.846/2010, 2.740/2015 e 1.474/2017, do Plenário).

A referida jurisprudência esclareceria, todavia, que, se caracterizada a necessidade de certificado de conformidade de produto ou serviço com determinada norma técnica, não caberia à administração pública exigir o cumprimento de procedimentos inerentes apenas ao organismo certificador, pois deveriam ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

Por esse ângulo, a aludida certificação até poderia se configurar como a forma de alcançar o resultado pretendido pelo FNDE, mas a licitação não poderia vedar a habilitação de empresa certificada por outra entidade acreditada pelo Inmetro para prestar os mesmos serviços, até porque, em sintonia com a declaração acostada à Peça 18 (p. 1), haveria apenas duas empresas (Aceco TI S.A. e Green4T Soluções TI Ltda.) credenciadas para a atividade de manutenção das salas-cofre pelo modelo Lampertz-Rittal, nos termos da NBR 15.247, pois essas empresas também seriam as únicas autorizadas pela fabricante para o fornecimento das referidas salas-cofre, mas as informações noticiadas pela mídia indicariam que essas duas empresas teriam passado por recentes reestruturações societárias, passando a compor o mesmo grupo econômico desde o início de 2019, com a aquisição do controle acionário da Aceco pela Green4T (v.g.: <https://computerworld.com.br/2019/01/09/green4t-compra-aceco-ti-e-quer-lideranca-de-infraestrutura-critica-de-ti/>).

Essa evidência de monopolização do mercado deve, então, ser tratada com preocupação pela administração pública, ainda mais quando se observa que esse monopólio estaria associado às frequentes restrições nas aludidas contratações ante a questionada exigência de certificação, e essa situação já tem sido avaliada em certames similares, a exemplo do Pregão Eletrônico nº 14/2017 conduzido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (vide: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/12540/Ata.pdf>) e do pregão veiculado pelo Processo Administrativo nº 5420-57.2017.5.04.0000 do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (vide: https://www.trt4.jus.br/websisadmprd/Compras_web.licitacoes?pSrlEditalLicit=65640&pDownload=n).

O TCU não deve cancelar, pois, esse modelo usado pelo FNDE no presente certame, com a subjacente restrição pela participação apenas de empresas com a certificação NBR 15.247 em prol da Aceco, até porque esse modelo tende a resultar no indevido afastamento da necessária competição em outros certames similares, já que a aludida exigência de certificação tenderia a resultar na indesejável restrição do universo de licitantes para a subsistência de uma única empresa, pois, atualmente, apenas a Aceco possui a autorização exclusiva da fabricante para comercializar a sala-cofre, figurando, também, como a única credenciada pela ABNT e pela fabricante para realizar a respectiva manutenção sob a égide do aludido PE 047, e isso revelaria a perigosa tentativa de formação do suscitado monopólio pelo mercado restritivo em prol da Aceco.

Na mesma linha, seria inadequada a restritiva exigência de atendimento ao procedimento de certificação sob o PE 047 para as salas-cofres pela NBR 15.247, já que se trataria de mero procedimento interno da ABNT e a certificação equivalente deveria, assim, estar ao alcance das demais empresas.

Nesse cenário de mercado restritivo, a administração pública deveria avaliar as melhores alternativas para a contratação dos aludidos serviços, garantido, por um lado, que eles possam ser, conjunta ou parceladamente, licitados com a devida competitividade e, por outro lado, que os serviços possam ser prestados com as cautelas e as salvaguardas técnicas necessárias, ante a exigência de experiência anterior e a devida supervisão sobre as atividades dos prestadores de serviços, com vistas a mitigar os riscos de manutenção do referido ambiente seguro de TI.

A alegação de direcionamento da licitação guardaria relação direta, assim, com a suposta inviabilidade técnica de parcelamento do objeto, devendo ser avaliada, contudo, a necessidade de a manutenção dos subsistemas ou componentes acessórios à sala-cofre ser feita por empresas diferentes da empresa responsável pela certificação da célula de segurança (sala segura).

Ocorre que a opção do FNDE pelo pregão eletrônico reforçaria o entendimento de os aludidos serviços de manutenção se configurarem como serviços comuns, nos termos da

Lei nº 10.520, de 2002, contando o FNDE, ainda, com o atual contrato separado para a manutenção do subsistema de energia essencial (grupos geradores, nobreaks etc.) firmado, inclusive, com a ora representante.

Por esse prisma, mostra-se até mesmo contraditório o argumento do FNDE no sentido de o licitado serviço de manutenção só ter condições de ser prestado, com qualidade, pela prestadora do serviço possuidora da certificação pela ABNT, devendo-se destacar que, no presente caso concreto, os serviços licitados pelo FNDE diriam respeito à manutenção dos seguintes subsistemas: célula da sala- cofre, energia, climatização, detecção e combate a incêndio, supervisão remota e controle de acesso e vigilância (Peça 18, p. 39) .

O FNDE teria assinalado que, para a execução dos serviços, a empresa contratada deveria ter acesso à sala segura e, por isso, não seria recomendável a coexistência de várias prestadoras de serviço, já que poderiam interferir no funcionamento do ambiente seguro, estando essa linha de raciocínio em evidente semelhança com a manifestação da Aceco nos citados precedentes, quando, diante da malsinada exclusividade no fornecimento da sala-cofre, a empresa se apresentaria como a única detentora de aptidão no mercado para vender os equipamentos acessórios e para prestar os respectivos serviços de manutenção, ante o suposto descumprimento da garantia inerente à sala segura, mas essa situação tenderia na prática a “forçar” a subsequente contratação da Aceco para, também, fornecer os aludidos itens adicionais, apesar da viabilidade de competição nas licitações.

Toda essa evidente restrição meramente formal do mercado deve ser rechaçada pelo TCU, ainda mais quando se verifica que os serviços de manutenção passariam a incluir os subsistemas acessórios ao funcionamento da célula de segurança, apesar de eles terem sido até agora contratados separadamente, e, desse modo, o Tribunal não deve admitir que as funcionalidades previstas adicionalmente na NBR 15.247 em relação às normas internacionais de segurança sejam consideradas como fator de eliminação das demais licitantes no certame.

Todavia, diante do atual estágio avançado da aludida contratação e da suposta economicidade em relação aos atuais contratos de manutenção, o TCU não deve determinar a imediata sustação da aludida licitação, mas determinar que o FNDE se abstenha de prorrogar o subsequente contrato público, promovendo o lançamento da nova licitação sem a introdução de cláusula tendente a resultar na indevida restrição à competitividade no certame e à busca da proposta mais vantajosa, e, para tanto, não se faria necessária a prévia oitiva da Aceco, até porque ela não teria o eventual direito subjetivo à subsequente prorrogação do aludido contrato público.

Deve ser indeferido, enfim, o suscitado pedido para a sustentação oral formulado pela representante à Peça 30, até porque, diante do indeferimento do seu pedido de ingresso nos autos (Peça 14) a partir do Despacho à Peça 19, a referida empresa não figuraria com parte interessada no presente feito.

Por tudo isso, o TCU deve conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dando por prejudicado o aludido pedido de cautelar suspensiva, sem prejuízo de determinar que o FNDE se abstenha de prorrogar o contrato derivado do Pregão Eletrônico nº 8/2019 e, para tanto, promova o oportuno lançamento da nova licitação, sem a exigência de exclusiva certificação pela NBR 15.247, permitindo, com isso, a apresentação de certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados para a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado. TCU, Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2019.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator”

Nesta esteira, tem-se o disposto no art. 30, §3º da Lei 8.666/93: “...será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”.

Por sua vez, atualmente a empresa se deparou com a mesma situação referente ao contrato nº 29/2019 firmado com a ANTT, onde houve a alteração do Edital do Pregão nº 17/2019, momento em que foi reconhecido que a exigência de tal Marca de Segurança ABNT (certificação), acarretaria em clara restrição à competitividade, visto que apenas duas empresas (ACECO TI e GREEN 4T) detêm o certificado exigido.

Confira-se os trechos mais importantes da decisão da ANTT proferida no Recurso Administrativo proposto pela ACECO TI, onde foram levantadas exaustivamente todas essas questões:

“No que concerne a avaliação dos atestados de capacidade de técnicos nos termos das exigências previstas no subitem 8.9.2.1.1. do Edital c/c subitem 25.4.1.2 do Termo de Referência, a RECORRENTE informa que a RECORRIDA não comprovou experiência anterior na prestação de serviços de manutenção em sala cofre certificada conforme a ABNT NBR 15.247. Todavia, cabe esclarecer que da análise realizada pela equipe técnica nos atestados apresentados pela licitante RCS TECNOLOGIA LTDA., mais especificamente por meio dos atestados de capacidade técnica emitidos pelo BNDES e CIEEx, ficou comprovado que a RECORRIDA executou, de forma satisfatória, serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva de Sala Cofre/Data Center certificada pela norma ABNT NBR 15.247, com características pertinentes e compatíveis com as descritas neste Termo de Referência, demonstrando, no mínimo: a) manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica em sistemas de energia elétrica; b) manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica em sistemas de ar condicionado; c) manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica em sistema de detecção, alarme e combate a incêndio com utilização de gás inerte tipo FM 200 ou similar; d) execução de Teste de Estanqueidade em sala cofre certificada; e e) execução de Análise Termográfica, conforme esclarecimento a seguir:

a) Em relação ao atestado de capacidade técnica emitido pelo BNDES, a equipe técnica constatou que os serviços foram executados em Sala Cofre construída com tecnologia Lampertz, fornecida e instalada pela RECORRENTE, cujos serviços compreendiam, dentre outros, a manutenção corretiva e preventiva, com reposição de peças para o ambiente de Sala Cofre, considerando a manutenção ao sistema de energia elétrica; sistema de detecção e combate a incêndio; sistema de climatização; sistema supervisor (temperatura, umidade, situação de ventilação e refrigeração de climatizadores); e teste de estanqueidade, conforme letras "a", "b", "c", "d" e "e", constante do subitem 25.4.1.2., do Termo de Referência, demonstrando a capacidade técnico-operacional da RECORRIDA para a execução dos serviços previstos no instrumento convocatório, e, desta forma, o atestado em questão foi considerado atendido em sua integralidade, sendo o serviço realizado entre 02/09/2017 a 19/09/2019, correspondendo a 24 meses e 17 dias de serviços executados.

Com vistas a comprovação das informações apresentadas pela RECORRIDA, a equipe técnica realizou Diligência ao BNDES, conforme anexo, constando, dentre outras solicitações, o seguinte:

“...a empresa com melhor proposta – RCS TECNOLOGIA LTDA. – apresentou certificado emitido pelo BNDES, o qual declara que a referida empresa presta serviços de manutenção na Sala-Cofre do órgão, que possui a certificação ABNT NBR 15.247.”

“...gostaríamos de inicialmente ratificar que o atestado foi de fato emitido pelo BNDES, bem como questionar se, após o período de contrato da referida empresa, a certificação foi mantida e se houve qualquer tipo de prejuízo à Sala- Cofre do órgão.”

Em resposta, o BNDES apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Confirmamos que foi emitido pelo BNDES atestado de capacidade técnica em 09/07/2019.

“Sobre a certificação, confirmamos que a sala-cofre do BNDES foi certificada pelo procedimento ABNT PE-047 e norma ABNT NBR 15.247:2004, logo após sua construção pela empresa ACECO TI, e inaugurada em agosto de 2009. Podemos afirmar que atualmente a sala não contempla todas as condições descritas pelo procedimento ABNT PE-047 pois este documento estabelece que **“... a instalação e manutenção das salas-cofre deve ser feita exclusivamente pela empresa fabricante ou por seu representante autorizado...”** **“Salientamos que o Contrato OCS nº 440/2017, já**

encerrado, estabelecia que: "... A manutenção da certificação ABNT NBR 15247 não é obrigatória. Porém, é obrigatória a manutenção das características construtivas e de seus níveis de proteção, definidos de forma direta ou indireta, por esta norma ...". No período desse Contrato firmado com a RCS não houve qualquer tipo de prejuízo à sala-cofre do BNDES embora não tenha ocorrido auditoria da ABNT nesse período para validação das características construtivas originais."

Desta forma, diante dos esclarecimentos apresentados pelo BNDES, independentemente da manutenção da certificação da sala cofre do órgão, **em virtude de a norma para execução de serviços de manutenção de Salas Cofres criada pela ABNT demonstrar que sua aplicabilidade restringe à livre concorrência, cujos esclarecimentos serão apresentados no decorrer desta análise técnica, a equipe considerou válido o atestado apresentado pela RECORRIDA**, uma vez que não foi apresentado laudo técnico pela ABNT para avaliar se houve comprometimento nas características e funcionalidades da sala cofre, ou realizado novo teste de estanqueidade.

b) Em relação ao atestado de capacidade técnica emitido pelo CIEEx, a equipe técnica constatou que os serviços foram executados em Data Center (Célula Aceco/Lampertz), ambiente de segurança e alta disponibilidade certificado pela ABNT, cujos serviços compreendiam, dentre outros, a manutenção preventiva programada, manutenção corretiva e suporte técnico, considerando atividades ao sistema de energia elétrica; sistema de climatização; sistema de detecção e combate a incêndio; levantamento de temperaturas (hot spots); e teste de estanqueidade, conforme letras "a", "b", "c", "d" e "e", constante do subitem 25.4.1.2., do Termo de Referência, demonstrando a capacidade técnico-operacional da RECORRIDA para a execução dos serviços previstos no instrumento convocatório, e, desta forma, o atestado em questão foi considerado atendido em sua integralidade, sendo o serviço realizado entre 08/01/2018 a 29/03/2019, data de assinatura do atestado, correspondendo a 14 meses de serviços executados.

Com vistas a comprovação das informações apresentadas pela RECORRIDA, a equipe técnica realizou Diligência ao CIEEx, conforme anexo, constando, dentre outras solicitações, o seguinte:

"...a empresa com melhor proposta – RCS TECNOLOGIA LTDA. – apresentou atestado de capacidade técnica emitido pelo CIEEX, o qual declara que a referida empresa presta serviços de manutenção na Sala-Cofre desse órgão."

"gostaríamos de contar com os bons préstimos deste CIEEX no sentido de ratificar se o atestado foi de fato emitido por este órgão, bem como questionar se, após o período de contrato da referida empresa, houve qualquer tipo de prejuízo à Sala-Cofre do órgão, ou qualquer ação que desabone a referida empresa quanto a sua prestação de serviços."

"...gostaríamos de saber se a Sala-Cofre do CIEEX possui (ou já possuiu) certificação ABNT NBR 15.247, e se, após a o período de manutenção da RCS, tal certificação foi mantida."

Em resposta, o CIEEx apresentou os seguintes esclarecimentos:

"...O Centro de Inteligência do Exército emitiu atestado de capacidade técnica em favor da empresa RCS TECNOLOGIA LTDA..."

"Após o período de contrato da referida empresa, NÃO houve qualquer tipo de prejuízo à Sala-Cofre do órgão e NÃO houve ação que desabone a empresa. O Contrato permanece em vigor e este Centro pretende renovar o referido contrato de acordo com a legislação em vigor."

Desta forma, diante dos esclarecimentos apresentados pelo CIEEx, independentemente da manifestação do órgão acerca da manutenção da certificação da Sala Cofre, a equipe considerou válido o atestado apresentado pela RECORRIDA, diante das comprovações elencadas na análise acima.

Com relação à manutenção da certificação das salas-cofre do Centro de Inteligência do Exército (CIEEx) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a RECORRENTE apresentou documento (DAC - 5601/19) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), datado de 11 de novembro de 2019, em resposta à consulta realizada pela GREEN4T SOLUÇÕES TI LTDA., na qual a ABNT ratifica que ambas as certificações

foram canceladas em virtude da não realização da manutenção por empresa autorizada pelos fornecedores certificados, conforme preconiza o procedimento específico PE-047.

“1) Centro de Inteligência do Exército – CIE X A sala-cofre, instalada e com registro ABNT 0129 projeto CIE X-01-0296-10, fabricada em 2010 foi notificada, através da correspondência DAC - 3315/18, sobre o cancelamento da sua certificação no dia 10 de Julho de 2018.

2) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES A sala-cofre, instalada e com registro ABNT 0054 projeto SCO-220, fabricada em 2008 foi notificada, através da correspondência DAC - 3833/17, sobre o cancelamento da sua certificação no dia 21 de Junho de 2017.

Ratificamos que ambas as certificações foram canceladas em virtude da não realização da manutenção por empresa autorizada pelos fornecedores certificados, conforme preconiza o procedimento específico PE-047.”

Diante do entendimento da ABNT, os serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva devem ser executados pela própria fabricante ou empresa autorizada, nos termos da Norma de Procedimentos Específicos PE 047, motivo pelo qual a RECORRENTE informa que a RECORRIDA não comprovou estar credenciada e/ou autorizada pela fabricante a prestar serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva em sala cofre certificada, informando, ainda, que a certificação ABNT NBR 15.247 da sala cofre de propriedade da ANTT somente será mantida na hipótese de os serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva serem executados pela própria fabricante ou empresa autorizada, nos termos da Norma de Procedimentos Específicos PE 047 da ABNT.

Diante de referida exigência, a ANTT realizou consulta à ABNT, conforme anexo, para questionar o seguinte:

Quem são, atualmente, as empresas certificadas e/ou credenciadas para a NBR 15247?

Somente as empresas acima estão aptas a prestar os serviços de manutenção em salas cofre certificadas NBR 15247?

No caso de contratação de empresa não certificada/credenciada para a execução dos serviços de manutenção da sala cofre, ainda é possível que a certificação NBR 15247 seja mantida?

Em resposta, a ABNT encaminhou o DAC-5232/2019, informando que “para os serviços de instalação, manutenção preventiva e corretiva em salas-cofre, permanecem somente duas empresas capacitadas em realizar estas atividades nas salas-cofre modelos Lampertz/Rittal certificadas conforme a norma ABNT NBR 15247 e procedimento específico nº 047, e as suas autorizadas credenciadas”, sendo nominadas as empresas ACECO TI S/A e GREEN4T SOLUÇÕES TI LTDA. Informou, ainda, que “a certificação para a solução sala cofre somente será mantida mediante ao atendimento às condições expressas anteriormente”.

Ocorre que, no início de 2019, a GREEN4T adquiriu a empresa ACECO, e, desta forma, consolidou-se o monopólio na execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva em salas-cofre certificadas e respectivo atendimento à Norma de Procedimentos Específicos PE 047 da ABNT, e que caso a ABNT não busque meios de viabilizar a execução de serviços de manutenção em salas cofres certificadas por empresas que tenham conhecimento técnico-operacional para realizar os serviços, poderá acarretar a inviabilidade de concorrência e participação de empresa terceira.

Diante desta situação, a ANTT novamente realizou consulta à ABNT, conforme anexo, para questionar o seguinte:

1) É de conhecimento da ABNT de que as únicas empresas credenciadas (ACECO e GREEN4T) realizaram processo de fusão, e assim não possibilitam a livre concorrência para os serviços de manutenção de sala cofre, pretendido por este órgão, o que fere princípios constitucionais, conforme artigo 170, inciso IV da Constituição Federal, e que tal fato pode e deverá ser reportado ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE?

Na mesma consulta acima, considerando que a equipe técnica validou os atestados emitidos pelo BNDES e CIE X, apresentados pela RECORRIDA, e diante do fato acima relatado, e considerando que a ABNT afirma que a certificação para a solução sala cofre

somente será mantida mediante ao atendimento às condições expressas na mensagem eletrônica, qual seja, de que somente a ACECO e GREEN4T reúnem as condições para a realização dos serviços de manutenção em sala certificada, questionou-se o seguinte:

2) O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES possui sala certificada conforme a norma ABNT NBR 15.247?

3) No caso de a sala cofre do BNDES ter perdido a certificação, quais os motivos que levaram a referida perda da certificação?

) Foi realizada vistoria técnica pela ABNT para comprovação de manutenção das características da sala cofre do BNDES, conforme a norma ABNT NBR 15.247?

5) A ABNT emitiu laudo técnico da vistoria à sala cofre do BNDES, caso tenha sido realizada, descrevendo a situação da sala cofre do BNDES e motivação para perda da certificação, caso tenha ocorrido?

6) O Centro de Inteligência do Exército – CIEEx possui sala certificada conforme a norma ABNT NBR 15.247?

7) No caso de a sala cofre do CIEEx ter perdido a certificação, quais os motivos que levaram a referida perda da certificação?

8) Foi realizada vistoria técnica pela ABNT para comprovação de manutenção das características da sala cofre do CIEEx, conforme a norma ABNT NBR 15.247?

9) A ABNT emitiu laudo técnico da vistoria à sala cofre do CIEEx, caso tenha sido realizada, descrevendo a situação da sala cofre do CIEEx e motivação para perda da certificação, caso tenha ocorrido?

Em resposta, a ABNT limitou-se a dizer que foram respondidos através dos documentos encaminhados à ANTT.

Entretanto, não houve manifestação da ABNT acerca dos assuntos, uma vez que não foi apresentado qualquer documento comprobatório que faça referência aos questionamentos levantados pela equipe técnica desta ANTT, não esclarecendo os motivos que levaram à perda da certificação, não esclarecendo se houve alterações na estrutura física da Sala-Cofre que resultasse na perda de qualquer parâmetro estipulado nos normativos e, por fim, não apresentando laudo de vistoria que garanta, no mínimo, a visita às instalações da Sala-Cofre para que a revogação da certificação pudesse encerrar lastro técnico.

No que se refere ao fato de que a RECORRENTE informa que a RECORRIDA não comprovou estar credenciada e/ou autorizada pela fabricante a prestar serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva em sala cofre certificada, ressalta-se que nos termos do Edital não houve qualquer critério técnico, para fins de habilitação, a ser comprovado pela licitante a certificação pela NBR 15.247 ou Norma de Procedimentos Específicos PE 047, ambas emitida pela ABNT, mas tão somente que, conforme APÊNDICE “A”, do Anexo I - Termo de Referência, toda e qualquer manutenção (preditiva, preventiva e/ou corretiva) deverá ser executada de maneira a preservar as características de proteção e estanqueidade, e a certificação ABNT NBR 15.247 da sala cofre da ANTT, sendo de responsabilidade da CONTRATADA o ônus decorrente da perda de Certificação ABNT NBR 15.247 da sala cofre da ANTT, no caso de os serviços serem executados sem a devida observância às normas técnicas e critérios definidos no instrumento normativo para os serviços de manutenção preditiva, preventiva e corretiva de sala cofre certificada.

Quanto a informação da RECORRENTE, de que a certificação ABNT NBR 15.247 da sala cofre de propriedade da ANTT somente será mantida na hipótese de os serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva serem executados pela própria fabricante ou empresa autorizada, nos termos da Norma de Procedimentos Específicos PE 047 da ABNT, esta área entende que a execução dos serviços se dar por somente uma empresa, caracterizaria condição restritiva à competitividade, considerando a manutenção da certificação da sala cofre poderia se dar pela ABNT, mediante apresentação de laudo técnico que comprovasse que houve prejuízo ou comprometimento às características originais da sala cofre certificada pela ABNT NBR 15.247.

Ressaltamos que, conforme DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE Nº 113.162/19, documento anexo, **a ABNT declara que foram cumpridas as atividades programadas de manutenção na Sala Cofre em conformidade ao item 6 do PE-047, podendo, portanto, manter o direito ao uso da placa de identificação da Marca de Segurança ABNT**, cuja validade encerrar-se-á em 14/05/2020, informando que o fornecedor certificado ou PROPRIETÁRIO DA SALA COFRE, no caso a ANTT, devem solicitar a ABNT a renovação da declaração.

Neste sentido, sendo a ANTT PROPRIETÁRIA DA SALA COFRE, e considerando a informação constante da Declaração de Conformidade emitida pela ABNT, pode-se inferir que a renovação da declaração, independentemente da condição restritiva imposta por meio da Norma de Procedimentos Específicos PE 047 da ABNT, poderia ser solicitada pela ANTT.

Diante do resultado da análise técnica, **ressaltamos os atestados apresentados estão compatíveis em características, quantidades e prazos e desta forma foram aceitos pela equipe técnica da ANTT. No que se refere aos critérios de certificação definidos pela ABNT, cabe a esta reavaliar, em razão da reestruturação societária promovida entre a Aceco TI S.A. e a Green4T Soluções TI Ltda. para a subjacente formando do mesmo grupo econômico e o uso da certificação pela ABNT NBR 15.247, restringindo somente a ela o mercado para a execução de manutenção preventiva, preditiva e corretiva em salas cofre certificadas.**

Diante de todo o exposto, a área técnica, diante das razões e contrarrazões apresentadas, RATIFICA O RESULTADO DE SUA ANÁLISE, REFORÇANDO QUE A DECISÃO FOI TOMADA COM BASE EM CRITÉRIOS TÉCNICOS E LEGAIS, CONFORME DEMONSTRADO LINHAS ACIMA, NÃO HAVENDO QUALQUER AFRONTA AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

Neste sentido, ao decidir validar os atestados de capacidade técnica, a equipe técnica levou em consideração, além dos critérios técnicos objetivos, o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade e, especialmente, o objetivo licitatório de se alcançar a proposta mais vantajosa, não se prendendo aos critérios restritivos oriundos da Norma de Procedimentos Específicos PE 047 da ABNT, TENDO EM VISTA QUE NÃO HOUE EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO À REFERIDA NORMA PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.” (grifo nosso)

Não é demais repisar que, ao tomar a decisão de retirar a exigência, o Pregoeiro da ANTT se certificou de todos os detalhes que envolviam a questão, inclusive se a RCS tem prestado um bom serviço no CIEX e no BNDES, bem como se esses dois órgãos haviam perdido a certificação, obtendo resposta positiva. Além disso, questionou quais os prejuízos causados com a perda da certificação, contudo a ABNT não soube responder.

Ao final, é claro ao dizer que o fato de a certificação ser mantida tão somente se a manutenção da sala cofre for realizada pela fabricante, caracteriza condição restritiva à competitividade. E, ainda, assume a responsabilidade, na qualidade de proprietário da sala cofre (ANTT), de solicitar junto à ANBT a renovação da certificação, independente da condição restritiva imposta pela PE 047 da ABNT, asseverando que levaria ao conhecimento do CADE a existência do respectivo monopólio.

Frisa-se mais uma vez que é importante não confundir forma certificada de construção e instalação com a simples manutenção do equipamento e troca de componentes, que preservam a forma construtiva e de instalação. Ou seja, não podemos embaraçar a manutenção da certificação, a qual abrange comente as paredes, piso e teto da sala cofre, com a manutenção de equipamentos: Detecção, Extinção, Ar condicionado, Geradores, No Break's, cabeamentos, etc., que não fazem parte da certificação.

Além do mais, cabe observar que considerando que não existe nenhuma previsão na ABNT NBR 15.247 que obrigue ou vincule a manutenção da sala cofre a nenhum tipo de certificação, tampouco quando fornecida pelo próprio fabricante, não faz sentido algum a exigência de certificação para prestação de serviços de manutenção.

Resta claro que não é um selo que faz com que uma sala cofre seja segura, mas sim o serviço de manutenção com as características originais da sala, que é exatamente o serviço prestado pela empresa RCS Tecnologia Ltda, que garante a qualidade e segurança da sala cofre. Ou seja, não se pode atribuir segurança apenas pela certificação exigida pela ABNT NBR 15.247 que a própria ABNT sequer sabe explicar para que serve.

Por fim, impõe-se registrar novamente que a exigência constante nos subitens 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2, do Edital, é nula de pleno direito pela sua própria natureza, haja vista a clara evidência de monopólio econômico criado entre as empresas ACECO TI e GREEN4T.

IV - DOS PEDIDOS

Face ao acima exposto, haja vista a clara violação ao caráter competitivo do certame, a ora Impugnante requer, o conhecimento da presente Impugnação e, no mérito, seja a mesma acolhida, para que sejam implementadas as modificações necessárias ao Edital, no sentido de:

a) Seja retirada do certame a exigência contida no item 9.11.2.1.1. do Edital, por restringir sobremaneira a competitividade do certame, sob pena de ofensa ao art. 31, XXI, da CRFB/88, e ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93;

b) Seja retirada do certame a exigência contida no item 9.11.2.1.2 do Edital, no que tange à comprovação de que a empresa detém a certificação de que trata a Norma NBR 15.247 emitida pela ABNT para a execução de serviços de manutenção de sala cofre, sob pena de ofensa ao art. 37, XXI, da CRFB/88, e ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Haja vista que o referido pedido trata de assuntos de ordem técnica, os autos foram endereçados ao setor demandante, que se pronunciou por meio da Nota Técnica nº 34/2020/CITIC/CGISE/DTIC/SE/MJ (12574657), sendo assim consubstanciada:

A equipe técnica do Ministério agradece as observações e os questionamentos e entende que são importantes tanto para as licitantes, que estão participando do certame, quanto para a sociedade em geral, tendo em vista que tornam ainda mais transparentes as razões e particularidades que levaram o Órgão a contratar uma solução desta natureza.

De maneira geral, o que se observa nos apontamentos do impugnante são questionamentos que entendemos que surgem pela falta de entendimento do escopo da contratação.

É importante destacar que a leitura do Termo de Referência deve ser feita na sua integralidade, não somente as especificações técnicas, pois existe uma coerência entre as características técnicas e as suas justificativas do ponto de vista negocial que deve ser compreendida.

As especificações técnicas foram elaboradas sempre considerando as especificidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, além de práticas da Administração Pública e de mercado, de forma que a equipe de planejamento da contratação refuta qualquer tipo de direcionamento. Ademais, ainda que admitindo a necessidade eventual de esclarecimentos adicionais, o Ministério não pretende descaracterizar o objeto ou alterar as especificações que foram feitas em razão da sua necessidade, e por entender que as especificações trazem requisitos padrões de mercado e que oferecem condições isonômicas.

(...)

IMPUGNANTE - FATO 1

A impugnante solicita que sejam implementadas as modificações necessárias ao Edital, no sentido de:

a) Seja retirada do certame a exigência contida no item 9.11.2.1.1. do Edital, por restringir sobremaneira a competitividade do certame, sob pena de ofensa ao art. 31, XXI, da CRFB/88, e ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93;

b) Seja retirada do certame a exigência contida no item 9.11.2.1.2 do Edital, no que tange à comprovação de que a empresa detém a certificação de que trata a Norma NBR 15.247 emitida pela ABNT para a execução de serviços de manutenção de sala cofre, sob pena de ofensa ao art. 37, XXI, da CRFB/88, e ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

RESPOSTA ÁREA DEMANDANTE - FATO 1

Observando as volumosas considerações da impugnante, nota-se que a empresa aparentemente se confundiu com o objeto da contratação, que é de fornecimento de uma sala-cofre certificada, e não de manutenção para uma sala-cofre já existente. Ademais, na sua argumentação a impugnante insiste que existem “*claros indícios de direcionamento na licitação para a empresa ACECO TI, e limita apenas UMA a competitividade do certame*”, o que leva a equipe técnica do Ministério da Justiça e Segurança Pública a crer em duas possibilidades: ou, de fato, a impugnante não compreendeu o escopo da contratação, ou a presente impugnação foi elaborada para outro edital com escopo somente de manutenção preventiva e corretiva de sala cofre.

Mas para que não paire dúvidas sobre as especificações do edital no que diz respeito às exigências de certificação de produto, é muito importante entender, em linhas gerais, como funciona o processo de normatização e de certificação no Brasil do objeto deste processo licitatório. Atualmente a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) é o Foro Nacional de Normalização por reconhecimento da sociedade brasileira desde a sua fundação, em 28 de setembro de 1940, e confirmado pelo governo federal por meio de diversos instrumentos legais.

A ABNT atua basicamente em duas frentes:

ABNT normatizadora: é responsável pela elaboração das Normas Brasileiras (ABNT NBR);

ABNT OCP (Organismo Certificador de Produtos): atua como certificador de produtos, onde fabricantes podem utilizar a marca de conformidade da ABNT.

Conforme exposto, e diante do fato da ABNT ser a entidade normatizadora no Brasil, a mesma elaborou a ABNT NBR 15.247, que é a norma brasileira que define os requisitos para Unidades de Armazenagem Segura Salas-Cofres e Cofres para Hardware. Ou seja, a referida norma tem o objetivo de certificar produtos e não empresas ou pessoas.

Quando um fabricante no Brasil deseja certificar um produto, opta por um Organismo Certificador de Produto (OCP) para que sejam feitos ensaios e testes, os quais irão atestar se o produto será ou não certificado de acordo com requisitos estabelecidos na norma elaborada pela **ABNT normatizadora**.

Atualmente no Brasil existem dois OCP's, acreditados pelo INMETRO, que certificam salas cofres de acordo com a norma ABNT NBR 15.247, quais sejam: **ABNT (OCP)** e **UL do Brasil (OCP)**.

Qualquer fabricante no Brasil pode desenvolver uma sala cofre, submetendo seu produto a testes e ensaios em um dos dois referidos OCP's. Caso a sala cofre passe em todos os testes, receberá um certificado (selo) da respectiva OCP que garante que o produto atende todos os requisitos da norma ABNT NBR 15.247.

Dito isso, é fato sabido que a empresa ACECO TI, uma das fabricantes de salas cofres no Brasil, optou por executar os testes e ensaios na **ABNT (OCP)**, sendo que produto recebeu o selo de certificação da ABNT (OCP) para a norma ABNT NBR 15.247.

Da mesma forma a empresa TRUCKVAN também fabricou uma sala cofre, no entanto optou por ensaiar seu produto na **UL do Brasil (OCP)**. Todos os ensaios foram feitos e o produto recebeu o selo de certificação da UL do Brasil (OCP) para a norma ABNT NBR 15.247.

É fato que a GREEN/ACECO, além de serem fabricantes do produto, são também integradores da solução como um todo. No entanto, a empresa TRUCKVAN não é integradora, e sim o fabricante, permitindo assim que diversas empresas credenciadas junto à mesma possam fornecer a sala cofre certificada, e compor a solução acrescentando os demais subsistemas. Em levantamento feito por esta equipe técnica junto à fabricante TRUCKVAN, que visava exatamente garantir a competitividade do certame, foi constatado que existem pelo menos 06 (seis) empresas integradoras que comercializam salas cofres da TRUCKVAN.

A equipe técnica do Ministério observou que tem sido comum e recorrente em licitações passadas, a existência de pedidos de impugnação com teor semelhante ao do presente pedido, o que, entendemos, ocorrer por haver confusão entre a certificação do produto e

a certificação da empresa, ou entre o papel da entidade normatizadora e o papel das entidades certificadoras de produto.

Portanto, por tudo o que foi aqui relacionado, não procede a afirmação de que o processo está direcionado a apenas uma empresa, fato que será devidamente confirmado ao término da fase pública do presente processo licitatório

Ademais, como tem sido publicamente demonstrado pela equipe técnica nas respostas a todos os questionamentos encaminhados pelas potenciais participantes deste processo, é fato notório que as empresas GREEN 4T e ACECO TI tem composição societária comum, o que torna pouco provável que haja competição de fato entre estas empresas. No entanto, conforme já largamente demonstrado, a competitividade do certame não depende da existência de competição entre a GREEN 4T e a ACECO TI.

Ressalta-se novamente que a argumentação da impugnante **SE BASEIA EM PREGÕES DE MANUTENÇÃO** de salas cofres pré-existentes, o que não é aplicável ao presente processo, que se destina à **IMPLANTAÇÃO DE UMA NOVA SOLUÇÃO**, para a qual a manutenção é apenas um dos itens do objeto.

Por fim, deve estar claro para a impugnante que a certificação que está sendo exigida no edital é **PARA O PRODUTO E NÃO PARA A LICITANTE**, como argumenta, equivocadamente, em vários pontos de sua peça. A impugnante alega, por exemplo:

...

"III - DO DIREITO

III.1. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUE A LICITANTE POSSUA ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE MANUTENÇÃO EM SALA- COFRE CERTIFICADA PELA NBR 15.247

A exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnico demonstrando que a licitante já executou serviços em sala cofres já possui o condão de atestar que as licitantes estão aptas a prestares os serviços objeto do presente certâmen, não sendo necessário e nem crível a exigência manifestante restritiva contida nos subitens 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2 do Edital de que a comprovação da capacidade técnica deve ser exclusivamente em sala-cofre certificada pela Norma ABNT 15.247.

...

III. 2. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUE A PRESTADORA DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE SALA-COFRE SEJA CERTIFICADA PELA NBR 15.247.

Ressalta-se que as certificações da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, em especial para manutenção e instalação de salas-cofre, **não são exigíveis por lei**, além do mais, a impugnante presta os mesmos serviços para outros órgãos da administração pública **onde não mais preveem tal exigência em seus editais**, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Centro de Inteligência do Exército – CIEX e Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI."

....

Vejamos o que consta nos critérios de qualificação técnica, subitens 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2 do Edital:

...

9.11.2.1.1. Comprovação de aptidão **para a implantação de sala cofre certificada**, segundo a norma ABNT NBR 15.247, com seus subsistemas, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, contendo expressamente a indicação dos seguintes quantitativos: (grifo nosso)

...

9.11.2.1.2. A licitante deverá apresentar CERTIFICADO ou DECLARAÇÃO FORNECIDA POR ORGANISMO CERTIFICADOR DE PRODUTO (OCP) DEVIDAMENTE ACREDITADO PELO INMETRO PARA O ESCOPO SALA COFRE, onde conste **que a sala cofre é certificada** conforme a norma ABNT NBR 15.247. (grifo nosso)

...

Conforme previsto nos dois subitens acima, o que está sendo **EXIGIDO É QUE A EMPRESA COMPROVE QUE JÁ IMPLANTOU UMA SALA CERTIFICADA**, e que apresente o certificado que comprove que o produto é realmente certificado. **EM NENHUM MOMENTO ESTÁ SENDO EXIGIDO QUE A EMPRESA SEJA CERTIFICADA**. No entanto não é possível renunciar à comprovação de que a contratada está apta a implantar uma solução deste porte.

Outros trechos que demonstram o erro de interpretação da parte da impugnante:

...

Ademais, imperioso ressaltar que, o órgão público que emite o Atestado Técnico, possui plena idoneidade e imparcialidade para fazer a qualificação ou a desqualificação da licitante. Assim, como se observa, havendo outros meios de se apurar a capacidade técnica, expertise e tecnologia para o regular cumprimento do escopo contratual, **mostra-se errôneo e prejudicial ao próprio certame, exigir que as licitantes comprovem categoricamente a manutenção de sala-cofre certificada pela Norma ABNT NBR 15.247**, visto que, conforme demonstrado a execução de serviços semelhantes ao presente com a realização do teste de estanqueidade, já possui o condão de atestar a manutenção da certificação e características originais da sala-cofre. (grifo nosso)

Não se pode confundir forma certificada de construção e instalação com a simples manutenção do equipamento e troca de componentes, que preservam a forma construtiva e de instalação. Ou seja, não podemos embarçar a manutenção da certificação, a qual abrange comente as paredes, piso e teto da sala cofre, com a manutenção de equipamentos: Detecção, Extinção, Ar condicionado, Geradores, No Break's, cabeamentos, etc., que não fazem parte da certificação. (grifo nosso)

...

Além do mais, cabe observar que considerando que não existe nenhuma previsão na ABNT NBR 15.247 **que obrigue ou vincule a manutenção da sala cofre a nenhum tipo de certificação**, tampouco quando fornecida pelo próprio fabricante, **não faz sentido algum a exigência de certificação para prestação de serviços de manutenção**. (grifo nosso)

Resta claro que não é um selo que faz com que uma sala cofre seja segura, **mas sim o serviço de manutenção com as características originais da sala, que é exatamente o serviço prestado pela empresa RCS Tecnologia Ltda**, que garante a qualidade e segurança da sala cofre. Ou seja, não se pode atribuir segurança apenas pela certificação exigida pela ABNT NBR 15.247 que a própria ABNT sequer sabe explicar para que serve. (grifo nosso)

...

Mais uma vez pode-se observar que a impugnante alega que o Órgão está exigindo que as licitantes comprovem categoricamente a manutenção de sala-cofre certificada pela Norma ABNT NBR 15.247, o que não é um fato. A própria impugnante de certa forma se contradiz, afirmando no segundo parágrafo que **“Não se pode confundir forma certificada de construção com a simples manutenção do equipamento”**, o que é uma confusão que o processo atual não faz, mas a impugnante parece fazer.

Em suma, após os esclarecimentos da equipe técnica, conclui-se que as considerações da impugnante são desprovidas de fundamento e não se aplicam à presente contratação, não havendo qualquer tipo de violação ao caráter competitivo do certame.

Portanto os subitens 9.11.2.1.1 e 9.11.2.1.2 do edital devem ser mantidos, pois são essenciais para o atendimento dos requisitos da presente contratação.

CONCLUSÃO

Após a avaliação da área técnica demandante, observou-se que não há procedência em qualquer dos questionamentos levantados.

5. CONSIDERAÇÕES DA PREGOEIRA

5.1. Após a avaliação da Equipe Técnica dos fatos supostamente impugnáveis, preservando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, considera-se improcedente o pedido de impugnação ora apresentado.

6. **DA DECISÃO**

6.1. Diante do exposto, **CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO**, uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, subsidiado pela área técnica demandante, e com lastro nos posicionamentos levantados, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação nº 3 ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2020 interposto pela empresa RCS Tecnologia.

6.2. É a decisão.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRA LACERDA FERREIRA RIOS, Chefe da Divisão de Licitações**, em 08/09/2020, às 10:44, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **12577003** e o código CRC **489C46DF**.
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.