



9912958



08000.010521/2019-03



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria-Executiva
Divisão de Licitações

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO Nº 04

1. DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se do Pregão Eletrônico nº 14/2019 instaurado por meio do Processo Administrativo nº 08000.010521/2019-03, cujo objeto é a aquisição de sistema de arquivamento e armazenamento deslizante confeccionado em aço.

1.2. O pedido de impugnação nº 01 foi encaminhado pela empresa PREMIUM SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA, CNPJ nº 05.593.369/0001/79, no dia 07 de outubro 2019, aventando questionamentos de ordem técnica.

1.3. Diante disso, passa-se a 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 nº 9.784 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 nº 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 artigos 18 e 19 do Decreto nº 5.450/2005.

3. DOS PEDIDOS DO IMPUGNANTE:

3.1. Em síntese, alega o impugnante:

"(...)

DA AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO

Os órgãos públicos no momento que adquirem seus bens e elaboram editais e insumos devem prezar por fazer constar informações mínimas de especificação técnica, de modo que o participante possa entender qual o produto e sua quantidade a ser adquirida, ao lado de outros critérios como a inserção de exigência de comprovação de qualificação

mínima do produto com fins de alcançar o menor preço ou economicidade e regularidade cadastral de seus fornecedores.

Ocorre que a ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas, sendo a responsável em nosso país pela elaboração de NBR - Normas Brasileiras de Referência, até o momento não elaborou as NPR - Normas de Prioridades de Risco, referentes aos processos executivos, normativos e de ensaios, aos quais os Arquivos Deslizantes, devem ser executados e submetidos para que se comprove o seu bom desempenho.

Deste modo, com fins de adquirir um produto com possibilidades mínimas de verificação de quem pretende participar do processo de licitação. No entanto, ao verificar o presente Edital, constatou-se que o mesmo não possui quaisquer medidas em seu escopo, não apresentando qualquer dimensão do produto que se pretende adquirir, nem quanto a altura, largura ou profundidade dos módulos e do conjunto, o que implica diretamente no valor do mesmo.

Veja que, da forma como está o presente Edital, não é possível identificar o tamanho do conjunto de arquivos que pretende-se licitar. Apenas consta que será Arquivo deslizante, contudo, com qual tamanho???

Diante disso, entendemos que dispomos da qualificação técnica necessária a ofertar um produto de altíssima qualidade, contudo, precisamos que seja esclarecido melhor no edital as características do produto, o que fará toda diferença no momento de elaboração da proposta.

II. DO EXPLICITO DIRECIONAMENTO DOS LAUDOS

Ainda, em análise ao Edital, contactou-se a necessidade de sua revisão quanto as especificações do seu objeto para atendimento dos Procedimentos e Princípios estabelecidos pela Legislação Brasileira, não necessariamente implica em qualquer tipo de crítica ou menção de grave desabono à sua elaboração.

Acontece que nesta licitação, o que se vê, é a exigência de laudos com medidas exatas. E mesmo que, estes sejam apenas como qualidade mínima, ou que se possa entrega-los futuramente, mesmo assim, estar-se-á restringindo a participação, uma vez que estes laudos exigidos não são ilegais somente pela carga que lhe é atribuída, mas sim, pelo tipo de metodologia específica utilizada, o que, diferencia de empresa para empresa.

Por isso, com fins de se evitar que seja então criada uma fábrica de laudos, em 2017 a ABNT disponibilizou o Procedimento Especial 388, o qual visa normatizar a verificação de qualidade de Arquivos Deslizantes. Sendo assim, a PE 388 vem com o objetivo de unificar e padronizar a avaliação de qualidade, tornando essa verificação homogênea e mais próxima da realidade.

Ainda, no campo das novas certificações, destacamos a existência do procedimento especial PE 289, o qual analisa a qualidade para o procedimento de tratamento e pintura de materiais metálicos com tinta a pó, determinando padrões de qualidade para a comercialização do produto Arquivo Deslizante.

Em ambos os Procedimentos Especiais supra informados, foram utilizadas as normas já existentes no mercado e embarcadas de modo que todos os fabricantes as atendam. Veja que tal especificidade caracteriza claro direcionamento, o que além de ilegal, restringirá a participação de diversas empresas, uma vez que tais testes estão com metodologia e resultados específicos de determinada empresa.

Diante disso, conforme leciona o ilustre professor Adilson Abreu Dallari, o “edital é um instrumento de chamamento, e deve servir para trazer pessoas, e não para impedir que pessoas que efetivamente poderiam contratar se afastem da licitação”. Ao se fazer uma análise sucinta do art. 3º, § 1º, I da Lei 8.666/93 nota-se que é vedada qualquer possibilidade de comprometimento do caráter competitivo da licitação. É identificada no supracitado artigo a vedação de situação definidas por verbos como: “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”. Considerando todo o exposto, requer sejam acatadas as razões expostas na presente Impugnação para o fim de e que sejam revistas e alteradas as exigências contidas no Edital, substituindo os laudos do Edital PE

388 e 289, a fim de garantir qualidade do produto que será adquirido, viabilizando a participação de um maior número de empresas no certame, em obediência ao inciso do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93 e aos princípios que norteiam a administração pública sem qualquer prejuízo à qualidade dos produtos que serão fornecidos a esta conceituada Instituição.

(...)"

4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Considerando o teor das argumentações trazidas, a área técnica manifestou-se por meio da Nota Técnica n.º 14/2019/CDI/CGDS/SAA/SE/MJ posicionando-se, em síntese, nos seguintes termos:

"(...)

Quanto ao primeiro argumento, que se refere à falta de quaisquer medidas, informamos que opção pela aquisição de um sistema de arquivos deslizantes por meio de módulos, se deve a sua versatilidade, que possibilita sua instalação nos mais diversos ambientes e nas mais diversas configurações de layout. Assim, a quantidade de metros lineares de arquivos deslizantes a serem instalados em cada local será ajustada às adequações dos espaços passíveis para a instalação do mobiliário. Dessa forma, os quantitativos a serem instalados e o respectivo local de instalação serão informados à Contratada por meio de Ordem de Fornecimento, conforme o disposto no item 2.9 do Termo de Referência, ressaltando que a escolha do local com capacidade espacial e estrutural para instalação do sistema de arquivamento será responsabilidade deste Ministério.

Serão armazenados nos arquivos deslizantes, documentos em suporte físico de papel acondicionados em caixas-arquivo com dimensão de 24x36x13cm. As especificações técnicas do equipamento estão descritas detalhadamente no Anexo I - A do Edital de Pregão Eletrônico. Os tamanhos dos módulos poderão variar entre 3 e 11 metros (3 a 11 faces) e a quantidade de níveis em cada face poderá variar entre 7 e 10 níveis.

Quanto ao segundo argumento, que se refere aos laudos de comprovação de qualidade do material, preliminarmente, faz-se necessário distinguirmos o conceito de uma "**Norma Técnica**", um procedimento específico de "**Certificação de Produtos**" e a apresentação de "**laudos de verificação de conformidade**".

Segundo o site da ABNT (www.abnt.org.br), a definição de **Norma Técnica** diz que se trata de "documento estabelecido por consenso e aprovado por um organismo reconhecido, que fornece, para uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em um dado contexto".

A elaboração de normas técnicas é feita por uma comissão de estudo, composta por representantes de todas as partes interessadas, que possui a responsabilidade de desenvolver, por consenso, o texto do projeto de norma que será submetido à consulta nacional e, posteriormente, transformado em norma. No Brasil, a ABNT é a responsável pela gestão do processo de elaboração de normas brasileiras, reconhecida pelo governo como único foro nacional de normalização, sendo que as normas técnicas criadas pela ABNT são chamadas de NBR.

Por sua vez, o procedimento de **Certificação de Produtos** refere-se ao processo de se atestar a conformidade de um determinado produto com relação a determinada NBR, ou então as normas aceitas pela ABNT, por meio de um processo denominado "Procedimento Específico". As entidades aptas a realizar a certificação de produtos são denominadas Organismos de Certificação de Produtos (OCP), sendo responsabilidade do INMETRO realizar a acreditação desses organismos.

Para o processo de certificação de produtos, a ABNT criou uma entidade denominada ABNT Certificadora, que atua como um Organismo Certificador de Produtos, situação em que a ABNT se equipara a todos os demais organismos acreditados pelo INMETRO para a realização de processos de certificação de produtos.

É importante destacar que mesmo na ausência de uma NBR é possível obter a certificação de um produto pois, através da identificação de alguma base normativa privada, pública ou internacional, o Organismo de Certificação de Produtos pode elaborar um Procedimento Específico para a certificação de um determinado produto. É exatamente este o caso do PE-388 e da PE-289 que, conforme exposto, não guarda nenhuma compatibilidade com uma NBR.

No âmbito da Administração Pública a aplicação das Normas Técnicas da ABNT encontram-se disciplinadas na Lei nº 4.150/1962 e no inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93, colacionados abaixo:

LEI Nº 4.150, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1962.

Art. 1º Nos serviços públicos concedidos pelo Governo Federal, assim como nos de natureza estadual e municipal por ele subvencionados ou executados em regime de convênio, nas obras e serviços executados, dirigidos ou fiscalizados por quaisquer repartições federais ou órgãos paraestatais, em todas as compras de materiais por eles feitas, bem como nos respectivos editais de concorrência, contratos ajustes e pedidos de preços será obrigatória a exigência e aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança usualmente chamados "normas técnicas" e elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, nesta lei mencionada pela sua sigla "ABNT".

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

Observa-se nas razões apresentadas pela impugnante que, em seu entendimento deveria ser utilizado o PE-388 e o PE-298 como base para a especificação das características do material que se pretende adquirir. Contudo, cabe ressaltar que o art. 1º da Lei nº 4.150/62 obriga a "exigência e aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança usualmente chamados "normas técnicas" e elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas" mas, em momento algum, a lei exige a certificação dos produtos pela mencionada associação.

Da mesma forma, o inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93 prescreve a observância das normas da ABNT ao se definir o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução de obra que perfazem o projeto executivo. Aqui também não se verifica a exigência de certificação de produtos.

Os únicos materiais em que é compulsória a certificação são aqueles que, por força de normativos expedidos por entidades governamentais, devem, obrigatoriamente, obter certificados de segurança e/ou qualidade, o que não é o caso do material "arquivo deslizante", conforme se depreende do voto do eminente Ministro-Relator Augusto Nardes, no âmbito do TC 001.349/2006-1, ao discutir a necessidade de observância das Normas Técnicas da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas:

"13. Há que se ter claro, ante os termos do dispositivo acima reproduzido (art. 6º, X, da Lei nº 8.666/93) , que **não há qualquer exigência na Lei que obrigue a Administração a obter certificados de segurança ou de qualidade emitidos pela ABNT, como quer fazer acreditar a interessada.** O que existe é, tão-somente, a definição daquilo que a Lei denomina "projeto executivo", e a sua elaboração deve permitir a identificação dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra.

14. Observo, dessa maneira, que o objetivo da Lei, ao estabelecer essa regra, é garantir a obediência, por parte da empresa responsável pela execução das obras, às normas da ABNT relacionadas à execução dos serviços, ou seja, normas que estabelecem os procedimentos a serem adotados quando da efetiva construção da sala-cofre.

15. Ora, se a natureza das normas a que a Lei de Licitações se refere é procedimental, não há que se falar em obrigatoriedade de atendimento a normas de certificação ou de

classificação da ABNT, uma vez que essa etapa foge do escopo da legislação mencionada.
[...]

17. É evidente, pelo texto acima reproduzido, que a finalidade da NBR 15247 é a certificação de segurança de salas-cofre. Por isso, meu julgamento sobre a questão conclui pela não aplicabilidade do disposto no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 ao procedimento licitatório em exame, ao menos no que diz respeito à observância de normas técnicas de natureza certificativa ou de classificação.

18. Contudo, quero deixar assente que os elementos constitutivos das obras da Sala-Cofre, esses sim, deverão atender às normas técnicas da ABNT que definem os procedimentos para a sua execução, notadamente, os elementos estruturais, as instalações elétricas, as técnicas construtivas, enfim, tudo que se refere à forma como as obras devem ser conduzidas pela empresa contratada. Nessas situações, a aplicação do citado dispositivo da Lei de Licitações é inquestionável e, até mesmo, obrigatório.

19. Um outro aspecto jurídico que reforça o posicionamento contrário ao pedido da representante, não abordado pela instrução técnica, merece registro nesta oportunidade. Trata-se do art. 3º, alínea “e”, da Lei nº 5.966/1973 - Lei que institui o “Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial” e cria o “Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO” -, segundo o qual compete ao CONMETRO “fixar critérios e procedimentos para certificação da qualidade de materiais e produtos industriais”.

20. Nos termos do art. 5º desse diploma legal, “O Inmetro será o órgão executivo central do Sistema definido no artigo 1º desta Lei, podendo, mediante autorização do CONMETRO, credenciar entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de sua competência, exceto as de metrologia legal.”

21. Por meio de pesquisa efetuada por minha assessoria no site do Inmetro (www.inmetro.gov.br), examinei a relação de produtos que, por força de normativos expedidos por entidades governamentais, devem, obrigatoriamente, obter certificados de segurança e/ou qualidade. Entretanto, o produto “sala-cofre” não foi incluído nesse rol de produtos, pelo que, em acréscimo às argumentações já apresentadas, não deve prosperar a tese defendida pela interessada quanto à aplicação da NBR 15247 na licitação em exame. Dessa forma, demonstra-se equivocado o entendimento do impugnante de que, em razão da não existência de uma norma técnica para arquivos deslizantes, deveriam ser utilizados os parâmetros estabelecidos no PE-388, pelos seguintes motivos:

- a) por não se tratar de uma norma da ABNT;
- b) por ter sido elaborado e desenvolvido por ente particular e por empresa privada; e
- c) por não representar as necessidades deste Ministério, às quais, por falta de determinação do Órgão Federal específico, à este é facultado.

Em outro processo sobre o mesmo tema, assim se manifestou o TCU:

"Na Sessão Plenária de 2/8/2006, foi proferido o Acórdão nº 1.338/2006, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que considerou a representação improcedente. O sumário do Acórdão consignou o seguinte:

1. A obrigatoriedade de observância das normas técnicas da ABNT, consoante o disposto no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, não se aplica aos casos de normas de cunho certificativo, mas, tão-somente, àquelas de natureza procedimental, cujo objetivo seja o detalhamento das etapas a serem seguidas na execução de obras e serviços de engenharia;

2. Os produtos industrializados cuja certificação de qualidade é compulsória são aqueles definidos em atos normativos do poder público, editados por entidade governamental legalmente incumbida, bem assim aqueles definidos pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO;"

Na jurisprudência consolidada da Corte de Contas resta claro que, mesmo que houvesse uma NBR para arquivos deslizantes, o que não é o caso, caberia à Administração a avaliação da conveniência e oportunidade de tal solicitação, tendo em vista que se correria o risco de limitar a competitividade, alijando do certame empresas que, embora

detentoras de produtos de qualidade e que atenderiam à necessidade da Administração, optaram por não certificar seus produtos.

Por outro lado, a solicitação de Laudos relativos à durabilidade, resistência e segurança dos arquivos deslizantes e seus componentes, realizados por instituições acreditadas pelo INMETRO, com parâmetros coerentes, se constitui forma tradicional e usual de avaliação da qualidade dos produtos a serem fornecidos. A este respeito, colacionam-se os Acórdãos do TCU nº 2034/2009-Plenário e 1354/2010-Primeira Câmara:

Acórdão nº 2034/2009-Plenário

“4.6. No tocante ao item "f", entendemos que o rito, tal como posto no edital (item 5.10 e subitens), deve ser corrigido. A uma porque a emissão dos laudos certificando que os produtos ofertados seriam resistentes a ácaros, fungos e bactérias e possuiriam alta resiliência correria às expensas do Sesi, o que se revela antieconômico. A duas porque esse procedimento poderia resultar em tumulto ao bom e célere andamento da licitação, haja vista que as empresas poderiam se insurgir contra resultados que não lhe fossem favoráveis, recorrendo inclusive a medidas judiciais.

4.6.1. Melhor seria, a fim de evitar esses inconvenientes e o custeio de despesas desnecessárias pela entidade licitante, que fosse exigida a apresentação pelos proponentes, na etapa de habilitação, de laudos técnicos que atestassem o atendimento àqueles requisitos. É assim que ordinariamente atuam os órgãos em suas licitações”. (grifou-se)

Acórdão nº 1354/2010-Primeira Câmara

“2) Permita a comprovação das características mínimas de qualidade exigidas para o café por meio de laudo de análise emitido por laboratório habilitado pela REBLAS/ANVISA”.

Sobre este ponto, o Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2019 dispôs que a comprovação da qualidade dos materiais se dará por meio de laudo ou certificado emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO). Nesse sentido é o entendimento exposto no item 9.3.2 do paradigmático Acórdão nº 2392/2006-TCU-Plenário:

9.3.2. o administrador tem a faculdade de exigir a certificação do produto em relação à norma escolhida, desde que devidamente fundamentado no processo licitatório, mediante parecer técnico, devendo ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), para tal. (grifou-se)

Por fim, esclarecemos que o Edital do Pregão Eletrônico não exige a certificação do produto, mas com a finalidade de permitir a participação do maior número de Licitantes, nos casos em que haja certificação do produto por OCP acreditado pelo INMETRO, com a realização de ensaios com característica iguais ou superiores às descritas no Anexo do Edital, estas poderão ser aceitas, devendo a Licitante apresentar os documentos complementares para a verificação da compatibilidade com os demais laudos.

No caso em tela, o PE-388 apresentado pelo impugnante com a relação de testes realizados para a certificação pela ABNT, em parte são os mesmos solicitados pelo Edital do PE nº 14/2019, porém, na maioria dos casos, com as capacidades de carga, resistência e durabilidade inferiores, o que não atenderia os parâmetros de qualidade e durabilidade estabelecidos no Termo de Referência.

CONCLUSÃO

Verifica-se na razões apresentadas que o impugnante entende que os requisitos estabelecidos pela Administração devem se submeter aos parâmetros estabelecidos no PE-388 e no PE-298. Contudo, tendo em vista que não há uma Norma Brasileira para arquivos deslizantes e que as certificações tratadas na impugnação são apenas Procedimentos Específicos, elaborados por ente privado, e que, mesmo que houvesse uma norma NBR, o TCU já expressou o entendimento de que, por não constar o pretendido objeto da relação do INMETRO de produtos que, por força da lei, devem, obrigatoriamente, obter certificados de segurança ou qualidade, exigir essa certificação demandaria justificativa plausível e fundamentada em parecer técnico no bojo do processo, sob pena de infringir

os princípios que norteiam o procedimento licitatório e de contrariar a jurisprudência do Tribunal de Contas presente nos Acórdãos nº 2392/2006, 2378/2007, 555/2008 e 1846/2010-TCU-Plenário e 7737/2011-2ª Câmara.

Dessa forma, ante os esclarecimentos apresentados, conclui-se que o pedido de impugnação apresentado pela empresa, CNPJ nº 28.363.266/0001-18, deve ser no mérito, julgado IMPROCEDENTE.

5. DAS CONSIDERAÇÕES DO PREGOEIRO

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, com lastro nos posicionamentos levantados, decido pela **IMPROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação nº 04 ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 14/2019 interposto por PREMIUM SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA.

6.2. É a decisão.



Documento assinado eletronicamente por **LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO, Pregoeiro(a)**, em 08/10/2019, às 15:16, 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 **9912958** e o código CRC **63DEB18A**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.