



Ofício 006/2025/LC/DF/SESPUMA

Lages, SC, 13 de fevereiro de 2025.

DA: SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E MEIO AMBIENTE
PARA: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
A/C NAIANA SALETE DA SILVA
Pregoeira

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 161/2024 SESPUMA

Objeto: *Aquisição de Material de Higiene, Limpeza e Papel Branco A4 para atender as necessidades da Secretaria de Serviços Públicos e Meio Ambiente.*

A Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente PRESTA ESCLARECIMENTO referente ao pedido proposto por: **TROIKA DISTRIBUIÇÃO LTDA.**

Quanto ao questionamento informamos:

1 - Resposta:

As medidas e litragens previstas no edital nos itens de saco de lixo (item 28 e item 29), atendem as necessidades desta secretaria, estão disponíveis no mercado, e não restringem a competitividade.

2 - Resposta:

Conforme Termo de Referência anexo do Pregão Eletrônico nº 161/2024, onde diz:

(...)

Observação: É OBRIGATÓRIO O ENVIO DE AMOSTRAS FÍSICAS nos Itens 27, 28 e 29 - Saco Plástico Preto Para Lixo Com 100 Litros, Com 200 Litros e Com 60 Litros, deverão se observado o seguinte:

(...)

- AMOSTRAS

Da exigência de amostra:

a) Havendo o aceite da proposta quanto ao valor, o interessado classificado provisoriamente em primeiro lugar deverá apresentar amostra nos Itens 27, 28 e 29 - Saco Plástico Preto Para Lixo Com 100 Litros, Com 200 Litros e Com 60 Litros, no prazo Máximo de cinco dias úteis, após solicitação do pregoeiro, solicitação esta que deverá ser comunicada à Secretaria de Serviços Públicos e Meio Ambiente para fins de acompanhamento da vigência do respectivo prazo.

(...)

- ENSAIOS DE LABORATÓRIO

Observando-se irregularidades na qualidade ou no desempenho do produto recebido, após a sua utilização, ou a qualquer tempo e dentro do prazo de validade, deverá a Secretaria de Serviços Públicos e Meio Ambiente encaminhar amostra do lote para análise do IPT ou de outro laboratório certificado no âmbito do Sistema Brasileiro de Certificação (SBC) – INMETRO de acordo com o plano de amostragem e ensaios previstos na NBR 9191 (05/2008).

*Antes do encaminhamento convocará a presença do representante da empresa, que **deverá apresentar-se em cinco dias úteis a contar da convocação**, para apor assinaturas nas amostras que servirão de prova e contraprova, cabendo à empresa, nos termos do artigo 140, § 4º, da Lei Federal 14.133/2021, arcar com as despesas dos ensaios em questão, devendo ainda se reprovado, substituir de imediato o lote considerado insatisfatório.*



Então o edital já prevê a exigência de laudo emitido por laboratório credenciado pelo INMETRO e a apresentação de amostra. Visando desta forma não restringir a competitividade.

Sobre o assunto convém ressaltar o Parecer Jurídico 47/2023 do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), onde reza:

(...)

Lei nº 4.150/62

Art. 1º Nos serviços públicos concedidos pelo Governo Federal, assim como nos de natureza estadual e municipal por êle subvencionados ou executados em regime de convênio, nas obras e serviços executados, dirigidos ou fiscalizados por quaisquer repartições federais ou órgãos paraestatais, em tôdas as compras de materiais por êles 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”.

Uma leitura apressada do dispositivo legal poderia levar a crer que em qualquer compra de material feita por entes federados seria 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. Ocorre, contudo, que esse não é o entendimento prevalente em nosso ordenamento jurídico.

Com efeito, partindo da diferenciação estabelecida pela própria ABNT em seu “Guia de Termos e Expressões utilizados na Normalização”, elaborado em parceria com o SEBRAE em 2012, a PDCA Engenharia, em seu sítio virtual, veiculou perguntas e respostas fidedigno à cartilha elaborada pela ABNT, no qual traz os importantíssimos conceitos a seguir:

O que são Documentos Normativos?

Documento que estabelece regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados. “Documento Normativo” é um termo genérico que engloba documentos como normas, especificações técnicas, códigos de prática e regulamentos. Os termos para diferentes tipos de documentos normativos são definidos considerando o documento e seu conteúdo como uma entidade única.

O que é Norma?

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.

O que é Regulamento?

Documento que contém regra de caráter obrigatório e que é adotado por uma autoridade.

O que é Regulamento Técnico?

Regulamento que estabelece requisitos técnicos, seja diretamente, seja pela referência ou incorporação do conteúdo de uma norma, de uma especificação técnica ou de um código de prática. Um regulamento técnico pode ser complementado por diretrizes técnicas, estabelecendo alguns meios para obtenção da conformidade com os requisitos do regulamento, isto é, alguma prescrição julgada satisfatória para obter conformidade.

O processo de regulamentação técnica é o meio pelo qual os governos estabelecem os requisitos de cumprimento compulsório relacionadas principalmente à saúde, segurança, meio ambiente, defesa do consumidor e prevenção de práticas enganosas de comércio.

O que é Norma Mandatória?

Norma cuja aplicação é obrigatória em virtude de uma lei geral, ou de referência exclusiva em um regulamento.

Qual é a diferença entre ABNT NBR e NR?

ABNT NBR é a sigla de Norma Brasileira aprovada pela ABNT, de caráter voluntário, e fundamentada no consenso da sociedade. Torna-se obrigatória quando essa condição é estabelecida pelo poder público. NR é a sigla de Norma Regulamentadora estabelecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com caráter obrigatório. Grifei.

Salta aos olhos, da leitura do excerto, a interpretação da própria ABNT no sentido de que suas normas possuem caráter voluntário. Essa constatação, a propósito, vai ao encontro da lição havida da Tribunal de Contas da União que especifica a diferenciação das normas daquela entidade entre as de cunho certificativo e as de natureza procedimental. As segundas, cujo objetivo único é o de detalhamento das etapas a serem seguidas na execução de obras e serviços de engenharia, são aquelas cuja observância é obrigatória em licitações públicas.

As primeiras, conceituadas por exclusão, e que certamente se aplicam a casos que envolvam aquisição de bens, não possuem caráter de imperioso acatamento. Apenas passam a ostentar essa característica, passando a ser compulsórias, quando os padrões de qualidade estabelecidos na norma técnica da ABNT são também definidos em atos normativos do poder público, editados pela entidade governamental legalmente incumbida, bem assim aqueles definidos pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO. A certificação de qualidade, assim, após receber disciplina do CONMETRO, passa a ser compulsória. Atentemos ao paradigmático precedente:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 1º DA LEI Nº 10.520/2002, BEM COMO DO ART. 2º DO DECRETO Nº 3.931/2001 QUE REGULAMENTA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANULAÇÃO DO PREGÃO. 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 pela entidade governamental legalmente incumbida, bem assim aqueles definidos pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO; 3 O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deverá se certificar de que a complexidade das especificações não encetarà insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação previa. 4. A realização de licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incomuns. Grifei.

(Acórdão 2392/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler, Processo 017.812/2006-0, Data Da Sessão: 06/12/2006)

Nesse diapasão, insta perceber, quanto ao específico caso da NBR 9191/2008 da ABNT, punctum saliens da impugnação, o próprio Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO afirma textualmente, no “Programa de análise de produtos: relatório sobre análise em sacos para acondicionamento de lixo residência” elaborado em fevereiro de 2019, que a Norma Técnica NBR 9191 não é de observância compulsória na fabricação desses objetos. Além disso, estabelece, de maneira explícita, que o produto não é regulado pelo Inmetro. Senão, vejamos:

Assim, concordando plenamente com as conclusões enunciadas pelo relatório preliminar do PAP, às quais permitimo-nos observar que a forma mais eficiente e rápida para atingirmos a padronização deste setor é tornar a Norma Técnica NBR 9191 compulsória, com a necessidade dos produtores obterem a certificação de conformidade para seus produtos. Nossas entidades, desde já, se colocam a disposição do INMETRO para colaborar em todas as ações necessárias ao PAP e do programa de Análise de Impacto Regulatório para atingirmos o objetivo de termos a compulsoriedade na Norma 9191.

(...)

Recomenda-se, nesse sentido, a realização de Análise de Impacto Regulatório por parte do Inmetro, em que se confirme inicialmente a competência legal do Instituto para legislar sobre o tema e por meio da qual se avalie a pertinência, a viabilidade e os impactos de estabelecer uma medida regulatória considerando o problema a ser resolvido.

Considerando que o produto não é regulado pelo Inmetro cópia dos relatórios de ensaio referentes às marcas consideradas não conformes, bem como cópia deste relatório de análise serão encaminhadas ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), para que sejam adotadas as medidas pertinentes. Grifei.

Percebe-se, desse modo, que o único ente que poderia tornar os ditames da NBR em tela como de observância obrigatória no processo produtivo de sacos de lixo – o INMETRO – trata de afirmar, em documento oficial advindo de seu sítio virtual, que tal norma técnica não ostenta o caráter compulsório. E, se assim o é, não há outra conclusão que não reconhecer seu caráter facultativo.

Relativamente a disposições desse tipo, a jurisprudência do TCU é uníssona ao pontuar que a eventual previsão de atendimento a elas em certames apenas “pode” ser feita (ao invés de “deve” ser feita), a depender da avaliação de conveniência e oportunidade por parte do gestor público, no exercício de regra de atribuição de competência discricionária (e não vinculada).

Assim, quando decida cobrar o atendimento a alguma norma técnica da ABNT, deve o ente licitante, mediante parecer técnico devidamente fundamentado, demonstrar a real necessidade de cobrar a certificação na aquisição pretendida. O Acórdão AC-1687-24/13-P do TCU diz: “O posicionamento desta Corte de Contas é pacífico no sentido de ser facultado à Administração a exigência de determinada norma como critério de qualificação técnica. Esta exigência está afeta ao poder discricionário do administrador e deve ser acompanhada de parecer técnico devidamente justificado, que evidencie a aplicação de norma, em especial, nos casos em que a aplicação desse regramento reduza a competitividade do certame (Acórdãos TCU-Plenário nºs 1.608/2006, 2.392/2006, 555/2008, 1.846/2010).

(...)

E ainda o item 9.3.2 do Acórdão 2392/2006-TCU-Plenário também vai na mesma linha:

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. Grifei.

Em idêntica toada, está o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que pontificou sobre o tema em aresto que denota a caráter facultativo das normas da ABNT:

“EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO. DIVISÃO EM LOTES. LAUDOS E CERTIFICAÇÕES. AMOSTRAS. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO- FINANCEIRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

[...]

4. É desarrazoada a exigência de laudos e certificações de qualidade para produtos submetidos à certificação compulsória pelo INMETRO;

5. Na compra de materiais escolares, tem caráter restritivo a exigência de Laudo de biodegradação, conforme Norma ASTM D 5511, pois se trata de norma internacional que, para o segmento "material escolar", não é comumente utilizada como requisito de especificação de produto;

6. O caráter facultativo de utilização das normas da ABNT/NBRs resulta na restritividade da exigência de laudos laboratoriais em conformidade com os referidos regramentos;

[...]

Grifei.

(TC-018112.989.21-5, TC-018133.989.21-0 e TC-018147.989.21-4, Relator: Dr. Dimas Ramalho. Data de Publicação: DOE, de 04/11/2021)

Respalhando todas as conclusões da jurisprudência trazidas à baila, está a lição emanada da Consultoria Zênite:

“(...) não se deve perder de vista que, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para assegurar a adequada satisfação da necessidade que motiva a contratação pelo objeto a ser contrato.

Dessa forma, a legalidade do estabelecimento dessa condição está ligada à existência de justificativas técnicas que fundamentem a necessidade, conveniência e oportunidade de tais objetos atenderem às normas técnicas da ABNT em face do interesse público envolvido. Ademais, é importante verificar qual a prática de mercado em relação ao objeto, se é comum a exigência de conformidade com normas técnicas da ABNT.

Assim, a Administração deve demonstrar que a observância das normas ABNT é essencial para assegurar a boa qualidade dos produtos ou serviços pretendidos, isso por meio de razões técnicas que comprovem essa relação de pertinência. Em outras palavras, é preciso demonstrar que sem o atendimento dessa condição a Administração corre o risco de contratar objetos que não atenderão ao interesse público da melhor forma”.

No caso vertente, contudo, é claro perceber que o gestor público decidiu não demandar a observância da indigitada norma técnica pelos objetos impugnados, o que possui supedâneo no caráter não obrigatório da certificação técnica, tendo exercido nesse sentido o seu juízo de oportunidade e conveniência administrativas. Não há nada de ilegal nisso.

A propósito, ao não ter incluído, nas especificações dos objetos impugnados, a necessidade de observância da NBR 9191/2008, não há também qualquer sentido em acolher a pretensão do



peticionante de inclusão, no TR, da obrigação de o licitante apresentar, junto com a proposta e demais documentos de habilitação, laudo técnico do produto, com validade não superior a 360 dias ou 12 meses, eis que tal necessidade só decorre do texto da norma técnica em apreço. Como visto, esse diploma ostenta caráter facultativo, tendo sido a opção do administrador público, no caso vertente, não o demandar.

Por fim, insta salientar que, acaso decida pela inserção das exigências pleiteadas pela impugnante no ato convocatório, é provável que a alteração possa comprometer o caráter competitivo do certame, na medida em que, além da necessidade de motivação técnica, estabelecer obrigatoriedade de observância de norma técnica depende da realização de sondagens, na etapa de levantamento de mercado, própria da fase interna de planejamento do certame, de que a aposição da demanda resguarda o caráter competitivo do certame diante da realidade de mercado existente quanto àquele objeto. Resta evidente que, no ponto em que se encontra o iter procedimental desta licitação, é inviável que se adote essa providência típica do planejamento das compras públicas, outro motivo pelo qual não deve ser acatada, em nossa opinião, a impugnação manejada.

Assim, consoante todo o expendido, opinamos, quanto ao mérito do pedido de impugnação, pela sua rejeição, mantendo-se inalterado o conteúdo do edital e de seus anexos, especialmente o termo de referência.”

Diante do exposto, esta secretaria recomenda pelo indeferimento da impugnação interposta pela Empresa TROIKA DISTRIBUIÇÃO LTDA, que seja dado prosseguimento ao feito, mantendo o edital e seus anexos sem alteração, bem como a data e horário de abertura do certame.

Atenciosamente,

Juarez Brás de Oliveira
Matrícula 11627/01

Jean Davis Corbellini
Secretário de Serviços Públicos e Meio Ambiente