

**Pregão Presencial n°: 059/2021/SENAR/MT**

**Processo n°: 28264/2021**

**Objeto:** Registro de Preço para futura e eventual aquisição de **MÓVEIS, ELETRODOMESTICO E UTENSÍLIOS**, para atender ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural Administração Regional do Estado de Mato Grosso – **SENAR/MT**.

**Assunto:** Impugnação.

**Recorrente:** **MILANFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS LTDA**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **MILANFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n° 86.729.324/0002-61, com sede na Avenida V, n° 901A, Distrito Industrial, Cuiabá/MT, em face dos termos do Edital de **Pregão Presencial n° 059/2021/SENAR/MT**, marcado para ser realizado no dia 05/10/2021, às 09h00min (horário local), na sede do SENAR-AR/MT.

## **I. DA ADMISSIBILIDADE**

De acordo com o previsto no item 11.1 do edital em epígrafe, “Qualquer cidadão poderá impugnar o presente Edital em até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas”.

Dessa forma, a presente impugnação é **tempestiva**.

## II. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

A IMPUGNANTE contesta os termos do edital de Pregão Presencial nº 059/2021/SENAR/MT, trazendo como fundamento, o quanto se segue:

► **Razão 01** Pela falta de solicitação, no Edital de Pregão Presencial nº 059/2021, da **APRESENTAÇÃO** dos Certificados de Conformidade de Produtos ABNT NBR conforme demonstrado abaixo:

GRUPO 01		
ITEM	DESCRIÇÃO	CERTIFICADO
02	CADEIRA GIRATÓRIA	ABNT NBR 13962:2018
06	MESA DE TRABALHO RETA	ABNT NBR 13966:2008
14	CADEIRA EMPILHÁVEL	ABNT NBR 13962:2018
18	ARMÁRIO BAIXO COM DUAS PORTAS	ABNT NBR 13961:2010
19	CADEIRA GIRATÓRIA OPERACIONAL	ABNT NBR 13962:2018
20	CADEIRA ERGONÔMICA	ABNT NBR 13962:2018

**Quadro 01**

### **Observação Importante:**

**Da adoção de parâmetros mínimos definidos pela ABNT como critério de Qualidade:**

Inicialmente cabe tecer alguns comentários sobre a ABNT, Fundada em 1940, a **Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)** é o órgão responsável pela normalização técnica no país, fornecendo a base necessária ao desenvolvimento tecnológico brasileiro.

É uma entidade privada, sem fins lucrativos, reconhecida como único Foro Nacional de Normalização através da Resolução n.º 07 do CONMETRO, de 24.08.1992. Logo, entendemos que se trata de uma entidade incumbida da elaboração de normas técnicas que orientem a execução de produtos e serviços (NBR's), visando, sobretudo, à garantia da qualidade e a segurança do consumidor final. À vista destas considerações, as normativas editadas pela ABNT são dotadas de validade e eficácia, **obrigando sua observância por particulares que venham a produzir determinado objeto ou prestar determinado serviço, conforme disposto na Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990**, instrumento auxiliar na defesa do interesse público quando a Administração figura como consumidora final, conforme já asseverado pelo Tribunal de

Contas da União no processo nº. TC-015.972/1999-2 atinente ao Relatório de Auditoria realizada no Instituto de Pesquisas da Marinha – IPqM.

#### **Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 (CDC).**

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e **defesa do consumidor**, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

(...)

Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

(...)

II - os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, **ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação**;

(...)

Art. 39. **É vedado ao fornecedor** de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: *(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)*

(...)

VIII - **colocar, no mercado de consumo**, qualquer produto ou serviço em **desacordo** com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela **Associação Brasileira de Normas Técnicas** ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro); (...)

*(Grifo meu)*

Sob este viés, a observância do padrão ABNT (NBR's) revela-se obrigatória pelos licitantes que pretendam contratar com a Administração Pública. O caput do art. 14 da Lei 8.666/1993 obriga à adequada caracterização dos objetos a serem licitados, com sua completa especificação (art. 15, § 7º, II), aí consideradas as necessidades, as técnicas e relacionadas ao desempenho (art. 15, I).

Passando mais adiante, entendemos que a correta utilização do erário recomenda que a Administração Pública deva exigir especificações e características mínimas de desempenho e qualidade suficientes ao adequado atendimento do interesse público. A eficiência do administrador nas licitações está ligada diretamente à aquisição de produtos com características técnicas que **atendam de fato à demanda administrativa**. Lembrando ainda dos ensinamentos de Márcio dos Santos Barros no livro "502 Comentários Sobre Licitações e Contratos Administrativos" (2ª edição, Editora NDJ, pg. 296.) que

Barros no livro "502 Comentários Sobre Licitações e Contratos Administrativos" (2ª edição, Editora NDJ, pg. 296.) que afirma a necessidade da incorporação de novas práticas às compras da Administração, já que representa o Estado, como maior consumidor do País, o grande indutor do comportamento do mercado.

A compra pelo "menor preço" não desonera a Administração da exigência de qualidade, através de especificações técnicas bem elaboradas e que atendam às suas necessidades; não é factível avaliar somente o custo da proposta em detrimento do seu aspecto qualitativo, sobretudo porque a Administração ao comprar "mal" ou de forma "inadequada" apropria incorretamente o dinheiro público, tornando-se, com isso, ineficaz e sujeita ao controle interno ou externo, por ato de improbidade. Tal definição acompanha, de perto, a previsão legal quanto ao que deve ser observado nos procedimentos de compras públicas, contida na Lei 8666 / 93, artigo 15, parágrafo 7º, conforme transcrevemos abaixo:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - Atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

A exigência de Certificação ABNT para os produtos em questão é requerida para garantir a qualidade do produto que será adquirido.

É sabido que a Administração Pública, muitas vezes faz aquisições desastrosas, em virtude de fazer descrições incompletas e de forma resumida, facilitando desta feita a compra de objetos inadequados, sendo assim uma boa especificação é de suma importância para a busca da eficiência da máquina administrativa. Porém, devemos salientar que os **fabricantes dos produtos devem se adequar as normas prescritas nos Editais e não ao contrário**, salvo em caso de exigências impraticáveis, o que não é o caso, pois bastará que os fornecedores submetam seus materiais a análise de qualquer laboratório acreditado pelo Inmetro.

A motivação para exigência de Certificação ABNT deriva da necessidade de se verificar tecnicamente se o produto ofertado atende as especificações descritas em edital e aos requisitos funcionais intrínsecos ao produto, visando obter maior vida útil do material, garantindo maior economicidade, pois diminuirá a necessidade de substituição, zelando assim pela correta aplicação dos recursos públicos.

Sem os referidos Certificados não é possível a verificação da qualidade e característica intrínseca destes produtos, pois os mesmos devem ser fornecidos por laboratórios acreditados pelo Inmetro.

No que tange a possível interpretação de restritividade e de requisito antieconômico, é importante destacar que a jurisprudência do TCU admite a exigência de adequação dos produtos ofertados às normas técnicas expedidas por laboratórios certificados, com a finalidade de possibilitar que a Administração Pública realize aquisições eficazes e econômicas. Na maioria das vezes, a opção mais barata não se traduz em aquisição eficiente. Diante disso, a exigência de Certificação ABNT visa efetivar o postulado da eficiência, na medida em que mitiga os riscos de aquisição de materiais com padrão de qualidade em desacordo com as normas técnicas expedidas pela ABNT, frise-se que em nenhum momento há a exigência de associação de algum licitante à ABNT, entendendo que este posicionamento guarda consonância com os ensinamentos do próprio TCU, em especial com o disposto no Acórdão TCU 555/2008 e 1225/2014, ambos do Plenário, os quais, cito um trecho:

**Acórdão 555/2008 - Plenário (Sumário):**

“2. É lícita, desde que justificada por meio de parecer técnico elaborado por pessoal especializado, exigência de certificação do produto licitado em relação à norma escolhida, devendo ser aceitos, nessas hipóteses, certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para tal.”

**Acórdão 1225/2014 - Plenário:**

“É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo.”

Ademais é de conhecimento geral que qualquer elemento disposto na descrição possui um caráter restritivo, seja pelo material a ser empregado, cor, tamanho (mesmo que aproximado), formato e outros, pois haverão possíveis fornecedoras cuja linha de produtos não atenda a especificação elaborada pela Administração, daí a necessidade de que ao elaborar a descrição do produto, a Administração tenha como principal objetivo o atendimento de sua necessidade, definindo parâmetros mínimos de forma, qualidade e durabilidade, e assim propiciar a mais ampla competição **apenas no universo restrito de fornecedores que atendam a sua necessidade básica**, pois o objetivo deste órgão não é a compra e sim, o atendimento a uma necessidade, a saber, aquisição de mobiliários duráveis e ergonômicos.

Por final, há de se salientar a grande quantidade de produtos a serem adquiridos pela Administração, não podendo a mesma abster-se da solicitação de documentações que comprovem a qualidade do produto ofertado, bem como de se assegurar em

estar adquirindo produtos de empresas idôneas com capacidade de fornecimento de produtos dentro das Normas, pois tratam-se de mobiliários escolares, que serão usados pelos alunos da rede Municipal de Ensino.

#### **DO REQUERIMENTO:**

**Diante de todo o exposto acima, solicitamos a V.ª S.ª que:**

1 – Seja acolhida a presente Impugnação;

2 – Sejam **solicitados juntamente com a proposta de preços** os Certificados de Conformidade de Produtos ABNT NBR conforme demonstrado no quadro 01;

Dessume-se assim, por todo o arrazoado e diante destas irregularidades, que os motivos para que essa Comissão Julgadora decreta a nulidade do edital, observando-se os princípios da moralidade, igualdade, julgamento objetivo, transparência e isonomia, dentre outros, que todo procedimento licitatório deve atender, é patente, sob pena do procedimento ser apreciado pela esfera do Poder Judiciário, face à inobservância das prescrições Legais pertinentes à matéria, evitando-se, por conseguinte, qualquer tipo de favorecimento aos demais participantes, como medida de **JUSTIÇA**.

Termos em que,  
Pede e espera deferimento.

Cuiabá, 27 de setembro de 2021.

São os argumentos.

Passa-se ao exame.

### **III. DA ANÁLISE DO MÉRITO**

Cumprir registrar, inicialmente, antes de adentrar a matéria e rebater os tópicos aventados pela impugnante, que as exigências estabelecidas no Edital epigrafado são mínimas e legitimamente indispensáveis, tendo em vista a imprescindibilidade da aquisição pretendida para atender às necessidades do SENAR/MT.

### **III.1. Da não exigência de certificados de conformidade da ABNT.**

Nesse ponto, aduz a impugnante que a exigência de certificados de conformidade da ABNT é obrigatória e a falta de exigência destes possui caráter restritivo à competitividade do certame licitatório. A recorrente ainda afirma que sem os certificados referidos não é possível verificar a qualidade e característica dos produtos.

A respeito da ausência de exigência de certificados de conformidade da ABNT, cabe transcrever parte do exame técnico manifesto no TC-011.520/2010-8, de Relatoria do eminente Min. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, *in verbis*:

#### **EXAME TÉCNICO**

(...)

#### **I. Exigência de certificado de conformidade com as normas da ABNT**

(...)

56. **Com efeito, embora deixem assente a necessidade de se observar os requisitos de qualidade, utilidade, resistência e segurança previstos em normas técnicas elaboradas pela ABNT, os dispositivos legais em foco não obrigam, tampouco cogitam, prévia certificação de conformidade com as Normas da ABNT para viabilizar o fornecimento de produtos ou a participação em licitação deflagrada pela Administração Pública Federal.**

(...)

58. **Logo, forçoso concluir que a legislação suscitada pelos responsáveis, por si só, não dá guarida à exigência questionada, qual seja, certificação de conformidade dos produtos às normas da ABNT, NBRs 13961/2003, 13966/2008, 13967/2009 e 13962/2006 para os itens Armários de Escritórios, Mesas de Trabalho, Estação de Trabalho e Cadeiras, respectivamente.**

59. Sobre o tema, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a certificação de produto em relação à determinada norma constitui exigência afeta **ao poder discricionário do Administrador, podendo ser admitida contanto que devidamente fundamentada no processo licitatório, mediante parecer técnico, haja vista caracterizar efeitos potenciais de restrição à competitividade do certame.**

60. Nesse diapasão, o voto condutor do Acórdão 2.378/2007 –TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, deixa assente que:

6. Há que se ter cristalino que a regra para contratação na Administração Pública é a licitação mediante ampla concorrência. Haja vista a exigência da sala-cofre certificada restringir a competição, caso a Administração conclua por necessária a contratação de produto certificado, deverá, mediante parecer técnico devidamente fundamentado, demonstrar a real necessidade da aquisição. O administrador que arbitrariamente optar por exigir a certificação, restringindo, sem a devida motivação, a competição, ficará sujeito às sanções previstas no art. 19 da Lei 8.443/92.

61. Na mesma assentada, a deliberação contida no item 9.3.2 do Acórdão 2392/2006-TCU-Plenário é esclarecedora ao dispor que:

**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.**

62. Portanto, no caso em exame, o deslinde da questão enseja verificação de emissão, no bojo do processo administrativo referente ao Pregão Presencial 007/2010, do competente parecer técnico, devidamente fundamentado, demonstrando a real necessidade de certificação de conformidade dos produtos (Armários de Escritórios, Mesas de Trabalho, Estação de Trabalho e Cadeiras) às normas da ABNT, NBRs 13961/2003, 13966/2008, 13967/2009 e 13962/2006.

63. Contudo, não se vislumbra do processo administrativo referente à licitação em questão (peças 6 a 13 desta representação) parecer técnico ou qualquer justificativa para a exigência de certificação de conformidade de itens licitados com as normas da ABNT, conforme requisitado na alínea 'h' do item 6.3 do Edital do Pregão Presencial 007/2010.

64. Também os laudos ergonômicos carreados aos autos pelos responsáveis (peças 25, 26, 27 e 32), os quais teriam motivado as aquisições feitas por meio da licitação em análise, não fazem qualquer menção acerca da necessidade de certificação de produtos às normas da ABNT, capaz de justificar a exigência editalícia questionada.

**65. Ademais, não socorre os responsáveis a alegação de que é praxe, no âmbito da administração pública, exigir-se que mobiliários sejam entregues nos moldes definidos nas normas da ABNT, porquanto o questionamento do edital não reside nesse ponto, mas na exigência injustificada de certificado de conformidade de produtos às normas da ABNT.** A propósito, considerando que a exigência de certificação de produtos é admissível quando devidamente justificada em parecer técnico integrante do processo da licitação, o fato de haver essa mesma previsão em alguns dos editais de licitações carreados às peças 33 a 44, por si só, não os macula de irregularidade, tampouco tem o condão de justificar a cláusula editalícia ora em exame.

**66. Noutro vértice, cabe observar que diversamente do defendido nas razões de justificativa, a existência, atualmente, de cinco empresas com atuação no estado do Mato Grosso e dezesseis em âmbito nacional detentoras de certificado de conformidade quanto às NBRs exigidas no edital do Pregão Presencial 007/2010, não constitui, em absoluto, lista extensa de fornecedores habilitados a participar do certame, notadamente frente ao objeto licitado: aquisição, montagem e instalação de mobiliário.**

**67. Certo é que o universo de fornecedores aptos a fornecer os itens licitados, em consonância com as normas da ABNT, seria multiplicado inúmeras vezes caso não houvesse restrição injustificada a produtos com prévio certificado de conformidade às normas da ABNT, o que configura violação a dois princípios fundamentais a serem observados em uma licitação: o da isonomia entre os licitantes e o da ampla competitividade.**

68. Com efeito, a efetiva restrição à competitividade no Pregão Presencial 007/2010, advinda da cláusula questionada, resta patente na própria ata de abertura da licitação (peça 10, p. 52-54), haja vista que acusou apenas dois licitantes, dois quais um foi sumariamente desclassificado justamente por não apresentar os certificados exigidos na alínea 'h' do item 6.3 do instrumento convocatório, sagrando-se vencedora em todos os lotes, coincidentemente, a empresa previamente apontada na peça denunciatória como suposta beneficiária de direcionamento da licitação.

69. Nesse prisma, também não socorre aos responsáveis a alegação de que o preço auferido na licitação resultou numa redução de 25% frente ao valor inicialmente orçado, até porque a observância à ampla competitividade do certame teria potencial de reduzir ainda mais os preços ofertados, sem prejuízo aos requisitos de qualidade, utilidade, resistência e segurança previstos nas normas técnicas da ABNT.

70. Isso posto, conclui-se pela rejeição das razões de justificativa quanto à ocorrência em questão, eis que se revelou desarrazoada a exigência de certificação de conformidade às normas da ABNT contida alínea 'h' do item 6.3 do Edital do Pregão Presencial 007/2010, porquanto restringiu injustificadamente a competitividade do certame, em **afrenta aos princípios da legalidade, da isonomia entre os licitantes e da ampla competitividade do certame**, insculpidos no art. 3º, *caput* e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. (Destacou-se)

Nesse aspecto, a recorrente aduz que a exigência de certificação de conformidade com as Normas da ABNT é obrigatória, tendo em vista garantir a qualidade do produto a ser adquirido, o que não condiz com a realidade dos fatos, conforme se observa da leitura do trecho do julgado do Tribunal de Contas da União, supracitado, segundo o qual os dispositivos legais aludidos não obrigam,

tampouco cogitam, prévia certificação de conformidade com as Normas da ABNT.

Nada obstante, também se extrai do julgado acima que a jurisprudência do TCU é assente no sentido de que a certificação de produto em relação à determinada norma constitui exigência afeta ao **poder discricionário do Administrador, podendo ser admitida contanto que devidamente fundamentada no processo licitatório, mediante parecer técnico, haja vista caracterizar efeitos potenciais de restrição à competitividade do certame.**

No mesmo sentido é o Acórdão nº 1225/2014 - Plenário, de relatoria do Relator MINISTRO AROLDO CEDRAZ, *ipsis litteris*:

É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, **desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo.** (Destacou-se)

Assim, é possível inferir, de acordo com a orientação do TCU, que 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.

Não suficiente, o relator ainda assevera que **“Certo é que o universo de fornecedores aptos a fornecer os itens licitados, em consonância com as normas da ABNT, seria multiplicado inúmeras vezes caso não houvesse restrição injustificada a produtos com prévio certificado de conformidade às normas da ABNT, o que configura violação a dois princípios fundamentais a serem observados em uma licitação: o da isonomia entre os licitantes e o da ampla competitividade”.**

Observe-se que de acordo com o entendimento esposado na orientação sopesada, a restrição injustificada a produtos com prévio certificado de conformidade às normas da ABNT, restringe o universo de fornecedores aptos a fornecer os produtos pretendidos, o que pode configurar violação aos princípios fundamentais da isonomia entre os licitantes e o da ampla competitividade.

Da leitura do exame técnico ainda é possível vislumbrar que o administrador que arbitrariamente optar por exigir a certificação, restringindo, sem a devida motivação, a competição, ficará sujeito às sanções legais.

Com efeito, ao revés do que alega a recorrente, percebe-se que de fato haveria restrição ao caráter competitivo do certame se houvesse a exigência de certificados de conformidade da ABNT sem a devida justificada nos autos do procedimento administrativo, o que não é o caso na presente licitação.

Assim sendo, não se vislumbra qualquer justificativa para a exigência de certificação de conformidade dos produtos a serem licitados com as normas da ABNT.

Portanto, diante do exposto, conclui-se que a alegações trazidas pela empresa MILANFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS LTDA não merecem prosperar, razão pela

qual entende-se por conhecer da impugnação apresentada pela empresa, para no mérito, **negar provimento**.

#### **IV. DA DECISÃO**

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, bem como, tendo-se por fundamento os dispositivos constantes do Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR; os termos do instrumento convocatório; os princípios gerais que regem as licitações públicas; a jurisprudência pátria; as orientações dos órgãos de controle externo e, também; a melhor doutrina, **decide-se**:

a) **CONHECER** da impugnação apresentada pela empresa **MILANFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS LTDA**, por ser tempestiva, para no mérito **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo-se inalterados os termos do Edital de Pregão Presencial nº 059/2021/SENAR/MT, uma vez que não há argumento que enseje a sua reforma.

É a decisão.

Cuiabá (MT), 28 de setembro de 2021.

**JULEAN FARIA DA SILVA**

*Pregoeiro - SENAR/MT*

**ANA CRISTINA CIGERZA DA SILVA**

*Equipe de Apoio - SENAR/MT*

**ROSELY TORRES DOS SANTOS**

*Equipe de Apoio - SENAR/MT*