

Processo Bee : 42498/2 - 2021
Interessado : Secretaria Municipal de Educação-SME
Assunto : Impugnação Pregão Eletrônico n.º 019/2022 - SRP

PARECER JURÍDICO N.º 0105/2022 - CHEADV/ASSJURI

EMENTA: Parecer Técnico-Jurídico. Impugnação ao Edital. Tempestivo. Certificação de Conformidade INMETRO. Improvido. Dispositivos: Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e Portaria n.º 35/2021.

I - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho n.º 220/2022 - GERPRE (andamento 7 - processo 42498/1), para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico n.º 019/2022-SRP, apresentada pela empresa VITTALEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E COLCHÕES LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 09.174.668/0001-20, anexada no andamento n.º 87, do processo 42498.

Registra-se que o Edital do Pregão Eletrônico n.º 019/2022-SRP (andamento 80 - processo 42498) - SRP tem por objeto a “aquisição de colchonetes em atendimento à Secretaria Municipal de Educação, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus anexos, para inclusão no Sistema de Registro de Preços.”

Por oportuno, ressalta-se que o exame do procedimento **se restringe aos seus aspectos exclusivamente jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Destarte, parte-se da premissa que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, bem como, aos requisitos legalmente impostos.



Em continuidade, importa registrar que a empresa Impugnante – VITTALEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E COLCHÕES LTDA. insurge contra o edital em comento expondo que:

- (i) nos itens 01 e 02 do Edital há previsão de que os colchonetes devem conter o selo INMETRO, entretanto não menciona quanto a apresentação do certificado do INMETRO juntamente com os documentos de habilitação das empresas participantes do certame. Ou seja, pela previsão editalícia a obrigação da apresentação do selo ocorrerá apenas no momento da entrega do produto;
- (ii) o processo para obtenção do certificado além de moroso é oneroso, o que implicará no atraso na entrega dos produtos, contrariando, assim, o princípio da celeridade nos processos licitatórios;
- (iii) quando o edital não solicita, juntamente com a habilitação, a inclusão do Certificado de Conformidade emitido por um Organismo Certificador de Produto devidamente acreditado, bem como o Registro do produto no INMETRO, está ferindo o critério objetivo das licitações, considerando que para uma aquisição justa, as empresas devem oferecer produtos de boa qualidade e segurança com a devida certificação, cujo certificado do INMETRO é obrigatório, conforme Portaria n.º 79 de 2011, Portaria n.º 349 de 2015, Portaria n.º 515 de 2019 e Portaria n.º 35 de 2021;
- (iv) a informação incompleta do descritivo do produto restringe o caráter competitivo da licitação, pois não permite que a empresa calcule corretamente seus gastos, o que contraria o art. 3º, inciso I, § 1º da Lei n.º 8.666/93 e igualmente afronta o art. 44 da Lei, que veda a inclusão de condições que restrinjam a participação no procedimento ou que maculem a isonomia da licitante.

A GERPRE, por via do Despacho n.º 67/2022 (andamento n.º 89, processo 42498), encaminhou os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termo de Referência e



Editais para análise e manifestação. E, ato contínuo, em resposta, a GERELA, por via do Despacho n.º 211/2022 (andamento n.º 5, do processo 42498/1) encaminha os autos a unidade técnica da Secretaria Municipal de Educação, órgão demandante, para manifestação quanto ao teor da impugnação.

A GERCOM/SME, por via do Despacho n.º 675/2022, (andamento n.º 6, processo 42498/1), de modo sucinto, contrapõe tecnicamente aos argumentos da Impugnante. E, sequencialmente, os autos eletrônicos foram encaminhados a esta Chefia da Advocacia Setorial, de acordo com o art. 12, incisos I e VI, do Decreto Municipal n.º 131/2021, para análise e manifestação jurídica quanto ao objeto da impugnação à luz da legislação vigente.

É o relatório, passa a análise.

II - Dos fundamentos do direito

II - 1 Da tempestividade da impugnação

Da análise ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 019/2022- SRP (andamento 80 - processo 42498), constata-se que o subitem 10.1 assim prevê: “Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico ou via protocolo, **até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública**, apresentando a peça impugnatória no endereço discriminado no subitem 22.16 deste Edital.” (Grifei)

Ademais, o Decreto Federal nº 10.024/2019 preceitua:

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, **até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública**.

§ 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado do data de recebimento da impugnação.

§ 2º A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.



§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Em continuidade tem-se que, conforme registrado na capa do Edital (andamento 80 - processo 42498), a sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico n.º 019/2022- SRP está prevista para realizar-se no dia 29 de abril de 2022, às 9h00minh - Horário de Brasília/DF. A par disto, verifica-se que a peça impugnatória foi enviada por mensagem eletrônica no dia 20.04.2022, às 14h:51 minutos (andamento 87 - processo 42498), razão pela qual constata-se a sua tempestividade.

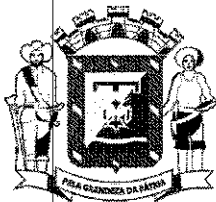
II - 2 Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 019/2022- SRP, excluídos da análise os demais documentos acostados. Cabendo a autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática posteriormente apresentada.

Registra-se, ainda, que em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles, a saber:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

Assim, em atenção ao artigo 12, incisos I e VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração passa-se ao exame.



III- Do mérito

III.1 – Das alegações da Impugnante

III.1.1 – Da ausência de previsão editalícia quanto a inclusão, na habilitação, do Certificado de Conformidade e Registro do Produto no INMETRO

Se infere da leitura do teor da impugnação ao edital em comento que, as alegações da Impugnante se restringem unicamente a ausência de previsão no edital quanto a obrigatoriedade da apresentação do **Certificado de Conformidade** emitido por um Organismo Certificador de Produto devidamente acreditado, bem como o **Registro do Produto no INMETRO**, na habilitação, cuja inobservância fere o critério objetivo das licitações que impõe o oferecimento de produtos de boa qualidade e segurança com a devida certificação.

Aduz que, o certificado INMETRO para o objeto da licitação, aquisição de colchonetes, é compulsório de acordo com as Portarias n.º 79 de 2021, n.º 349 de 2015, n.º 515 de 2019 e a n.º 35 de 2021, razão pela qual apenas a previsão do selo INMETRO dos produtos não atende a legislação específica, pelas razões já exposta alhures.

Ao final a Impugnante requer que a impugnação seja julgada procedente, com efeito para:

- (i) Declarar-se nulo o item atacado, por ter desrespeitado preceitos basilares da ordem constitucional e da Lei Geral de Licitações, o que caracteriza ilegalidade, e que o órgão Público faça a correção do ITEM 01 e 02 para a exigência de apresentação do certificado do INMETRO nos documentos de habilitação:
- (ii) Determinar-se a republicação do Edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do art. 21, da Lei n.º 8.666/93.



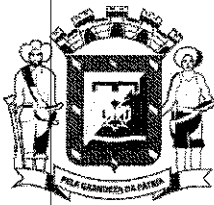
- (iii) Caso não entenda pela adequação do edital, pugna-se pela emissão de parecer, informando quais os fundamentos legais que embasaram a decisão do Sr. Pregoeiro.
- (iv) Caso indeferido os pedidos supramencionados, requer a Impugnante, lastreada nas razões apresentadas, que faça a presente impugnação se dirigir à autoridade imediatamente superior e competente.
- (v) Informa, igualmente, que na hipótese, ainda que remota, de não modificar o edital, ora impugnado, tal decisão certamente não prosperará perante o Poder Judiciário, pela via mandamental, sem prejuízo de representação junto ao Tribunal de Contas.

Como dito alhures, a impugnação em análise se insurge única e exclusivamente quanto a ausência de previsão editalícia, no que tange a apresentação da certificação de conformidade do produto, *i.e.*, colchonetes. Nesse sentido, sustenta que somente a apresentação do selo no produto, previsto no edital, não atende a obrigatoriedade da apresentação, também, dos referidos certificados, cuja imposição legal é prevista em legislação específica do INMETRO.

Ledo engano! Vejamos:

É de bom hábito esclarecer que, o INMETRO é o órgão federal responsável por informar à sociedade sobre os detalhes referentes aos diversos produtos disponíveis no mercado, cuja presença do selo “INMETRO” implica em atestar que o produto foi fabricado em conformidade com os requisitos de uma norma ou regulamento técnico, os quais foram submetidos pelo órgão a diversos testes que garantem maior segurança, entre outros detalhes considerados importantes para o consumidor.

A par disto, é correto afirmar que para comercialização de muitos produtos, incluindo colchões e colchonetes, são obrigatórios o “selo INMETRO”. E nesse sentido, impõe-se ressaltar que o Edital do Pregão Eletrônico n.º 019/2022, nos itens I e II, do Termo de Referência, há previsão expressa da apresentação do referido “selo” nos produtos, *in verbis*:



ITEM 1				
Unid.	Qtde Ampla Concorrência	Especificação	Valor Unitário	Valor Total
UNID	18.000	Colchonete revestido em corino reforçado, atóxico, impermeável. Cor azul royal; espuma flexível 100% poliuretano, densidade D33, integral; sem zíper na cabeceira; ilhós nas laterais; medidas: 130cm X 65cm X 7cm (CxLxA). Vulcanizado e acabamento em cadaço impermeável. Selo do INMETRO	R\$ 202,96	R\$ 3.653.280,00

ITEM 2				
Unid.	Qtde Reservada p/ ME/EPP	Especificação	Valor Unitário	Valor Total
UNID	6.000	Colchonete revestido em corino reforçado, atóxico, impermeável. Cor azul royal; espuma flexível 100% poliuretano, densidade D33, integral; sem zíper na cabeceira; ilhós nas laterais; medidas: 130cm X 65cm X 7cm (CxLxA). Vulcanizado e acabamento em cadaço impermeável. Selo do INMETRO	R\$ 202,96	R\$ 1.217.760,00

Nesse diapasão, impõe-se acrescentar que, numa busca pelo sítio do INMETRO, especificamente no que trata da “Avaliação de Conformidade INMETRO”¹ constam alguns esclarecimentos prestados pelo órgão, cujo texto abaixo destacado não deixa margem de dúvida quanto a obrigatoriedade da apresentação apenas do “selo”; enquanto a certificação é voluntária. Vejamos, *in verbis*:

(...)

E como isso funciona?

Aí é que entram os programas de avaliação da conformidade. Após uma definição de quais produtos devem ser regulamentados, atendendo a critérios técnicos (riscos associados, principalmente relativos a saúde,

¹ <http://inmetro.gov.br/qualidade/iaac/oquee.asp>



segurança ou proteção do meio ambiente, impacto econômico, etc), o **Inmetro estabelece um programa de avaliação da conformidade para cada um desses produtos.**

Esse programa vai incluir realização de estudos sobre o produto, discussão com a sociedade sobre o tema, elaboração de um regulamento, contendo os requisitos exigidos para que um produto seja considerado conforme, e a fiscalização do cumprimento desse regulamento.

Vocês falam muito em produto, comércio, fabricante... O Inmetro só certifica produtos?

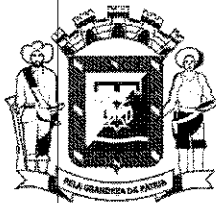
Não. É verdade que a grande maioria dos programas de avaliação da conformidade desenvolvidos pelo Inmetro se referem a produtos. **Mas também existem programas voltados para certificação de profissionais e de serviços.** Quando falamos em produto, o mais correto seria falarmos em produto, serviço ou profissional. Mas, para simplificar, neste texto vamos continuar usando produto como palavra comum a todos os programas.

E como é que a gente sabe que um produto é produzido conforme o regulamento?

Existem vários mecanismos para isso, e cada regulamento vai definir o que será utilizado naquele caso particular. De um modo geral, a maioria dos programas funciona através de testes, realizados por organismos acreditados pelo Inmetro, que irão avaliar se o produto está de acordo com os requisitos exigidos pelo regulamento.

E todos os fabricantes precisam obedecer a esses requisitos?

Depende. **Os requisitos podem ser voluntários ou compulsórios.** Em ambos os casos, os produtos que cumprem esses requisitos recebem um selo, representando esse fato. Os programas voluntários são aqueles que estabelecem requisitos que podem ou não ser obedecidos pelo fabricante. Cada fabricante deve analisar a sua realidade, e decidir se deve ou não aderir ao programa. Aderir a um programa traz custos, é verdade. Mas também traz muitos benefícios. Dependendo do mercado em que a empresa atua, ter um produto com o selo de identificação de conformidade pode significar a diferença entre vender ou não vender. Um exemplo: para exportar um produto para outro país, principalmente para os EUA e União Européia, muitas vezes é exigida a certificação pelo Inmetro. São exemplos de programas voluntários desenvolvidos pelo Inmetro os programas de cachaça, pisos e azulejos ou certificação de profissionais na área de turismo. A lista completa dos programas



voluntários de avaliação da conformidade pode ser encontrada aqui. **Os programas compulsórios são aqueles que estabelecem requisitos obrigatórios para a produção. Geralmente, são associados a produtos que apresentem riscos relacionados a saúde, segurança e meio ambiente. Nesse caso, TODOS os produtos comercializados no Brasil devem estar de acordo com o regulamento e possuir o selo de identificação da conformidade ou, mais popularmente, o selo do Inmetro. (Grifo nosso)**

Ou seja, a obrigatoriedade editalícia de que os colchonetes apresentem o “selo INEMTRO” basta para identificar que o produto foi submetido pelo órgão a diversos testes e está em conformidade com os requisitos exigidos por uma norma ou regulamento técnico, que garante maior segurança.

Noutra senda, importa registrar que a Portaria n.º 35/2021, no § 3º, do art. 6º prevê que para a autorização do uso do “Selo” é condição *sine qua non* a apresentação da certificação. Ou seja, se o fornecedor apresenta o “Selo INMETRO” significa que o próprio possui a certificação, vejamos:

Art. 6º Os colchões e colchonetes de espuma flexível de poliuretano, fabricados, importados, distribuídos e comercializados em território nacional, a título gratuito ou oneroso, devem ser submetidos, compulsoriamente, à avaliação da conformidade, por meio do mecanismo de certificação, observado os termos deste Regulamento.

§ 1º Os Requisitos de Avaliação da Conformidade para Colchões e Colchonetes de Espuma Flexível de Poliuretano estão fixados no Anexo II.

§ 2º A certificação não exime o fornecedor da responsabilidade exclusiva pelo desempenho do produto.

§ 3º A obtenção da certificação é condicionante para a autorização do uso do Selo de Identificação da Conformidade nos produtos e para sua disponibilização no mercado nacional.

Noutro giro, a GERCOM/SME, por meio do Despacho n.º 675/2022 (andamento 6 – processo 42498/1) contrapõe os respectivos argumentos da Impugnante nos seguintes termos, *in verbis*:



Em resposta ao Despacho nº 211/2022 – GERELA, que trata-se de procedimento destinado a aquisição de colchonetes, em atendimento a Secretaria Municipal de Educação. **Informamos que o objeto a ser licitado é comercializado com o selo do INMETRO, e entendemos que no momento da habilitação para a participação do Processo Licitatório, torna-se desnecessário e muito restritivo diminuindo a concorrência.** (Grifei)

Infere-se, portanto, que a omissão da certificação nos documentos de habilitação, *s.m.j.*, objetiva afastar o dogma do formalismo excessivo e prestigiar a razoabilidade e a busca pela eficiência, ampliação da competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais o Plenário do Tribunal de Contas da União, nos acórdãos n.º 545/2014 e 1542/2013 já manifestou contrário a exigência de certificação como requisito de habilitação, pelo fato do pregão ser uma modalidade focada no melhor preço, *in verbis*:

É ilegal a exigência de certificação do Inmetro como requisito de habilitação, contudo não há óbice a adoção de tal certificação como critério de pontuação técnica. Tal tese, todavia, não cabe no pregão, por ser uma modalidade focada no menor preço, e não em pontuação técnica.
Acórdão 545/2014-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

E mais.

É irregular a exigência de certificação ISO e outras assemelhadas para habilitação de licitantes ou como critério de desclassificação de propostas.
Acórdão 1542/2013-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE

Dessa forma, é pacífico o entendimento de que certificados dessa natureza não podem figurar como critério de habilitação, tendo em vista que estes, por si só, não garantem à Administração Pública a certeza de contratação da proposta mais vantajosa.

Portanto, não se acolhe os pedidos da Impugnante.



IV. Conclusão

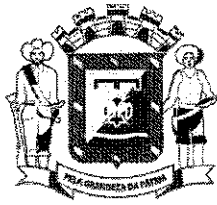
Insta salientar, por oportuno, que o presente exame limitou-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria proposta e da veracidade ideológica presumida da documentação acostada nos autos até a presente data, não cabendo adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Por todo o exposto, esta Advocacia Setorial consubstanciada na fundamentação disposta nos itens anteriores, **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva, e opina-se, juridicamente, no mérito, pela improcedência dos pedidos**, conforme fundamentação contida no item III deste Parecer, e, em especial, consoante manifestação da GERCOM/SME, por meio do Despacho n.º 675/2022, que pugna pela apresentação do produto com respectivo selo no momento estabelecido pelo Edital.

Ademais quanto ao item “c” dos pedidos da Impugnante, entende-se que a pertinente manifestação jurídica encontra-se no bojo do presente parecer, e quanto ao item “d”, esta setorial se exime de manifestar uma vez que a matéria ainda será objeto de decisão pela autoridade competente.

Cumprе ressaltar que neste caso trata-se de processo digital, no qual as peças processuais são digitalizadas, e inseridas no sistema, as quais se presumem autênticos.

O *“parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, *“Curso de Direito Administrativo”*, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Desse modo, trata-se de ato meramente opinativo.



É o nosso entendimento, considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo.

Dessa forma, encaminhem-se os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA para sequenciamento do feito.

CHEFIA DA ADVOCACIA SETORIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, aos 28 dias do mês de abril de 2022.

Mônica Cristina Mendes Galvão
Assessora Jurídica

Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802