

## RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

### PARECER

LICITAÇÃO. EDITAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PERSIANA PARA A NOVA SEDE DO SESC-AR/DF. SIGA Nº 54900/2024.

#### I – Relatório

Trata-se de parecer acerca da análise dos apontamentos técnicos da Impugnação apresentada pela empresa PROMIX COMERCIO E SERVIÇOS LTDA.

A peça Impugnatória consta-se anexo.

#### II – Análise

Antes de adentrar à análise quanto aos aspectos constantes na impugnação apresentada pela empresa IMPUGNANTE, é necessário ressaltar que o processo administrativo se encontra devidamente instruído, sendo imperioso evidenciar que a área técnica responsável demandante, juntamente com os demais setores deste Departamento promoveram pesquisa de mercado apurada para trazer a melhor solução para a contratação objeto do Pregão Eletrônico, havendo, portanto, respaldo administrativo para as decisões administrativas que envolvem o certame aqui realizado.

Por isso que, antes de qualquer análise quanto ao mérito alegado, é imperioso afastar a equivocada percepção da Impugnante quanto às existências de incompatibilidades no ato convocatório, visto que seus termos estão em consonância com a instrução processual.

Na verdade, a Impugnante deve entender que um procedimento licitatório não se resume ao seu ato convocatório, o qual é elaborado como reflexo de toda uma documentação e análise que compõe seu feito.

Ademais, também deve ser tratado como premissa dessa manifestação a ideia do respeito ao mérito administrativo, sendo poder-dever desta Unidade em pautar seus atos conforme sua oportunidade e conveniência, respeitando-se a devida proporcionalidade e razoabilidade, fato que se observa de modo integral não só perante a decisão aqui proferida, como em toda a instrução processual.

Diante do exposto, cabe também trazer que o SESC é uma entidade de natureza privada. É um serviço autônomo do sistema sindical do comércio, com personalidade jurídica de direito privado. Desta forma, conforme expõe o edital, obedece a regulamentação própria.

1.2. Apesar das disposições constantes no sistema do Comprasgov, a presente licitação será regida pelo Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, aprovado pela Resolução Sesc Nº. 1.593/2024.

Logo, ao que pese os apontamentos em sua peça impugnatória, o SESC deve observar os ditames normativos indicados.

Em resumo, a impugnante questiona:

1. Que seja alterada a exigência da norma internacional NFPA 701 SMALL SCALE TEST 1:2015 para a norma nacional na ABNT NBR ISO 139:2008;
2. Que seja desmembrado o lote, separando o material com motor do material sem a exigência de motor;
3. Que seja alterado o prazo de garantia de fabricação de 5 anos para 12 meses;
4. Que seja retificado o termo de referencia para que o TRD seja emitido em no máximo

30 dias ou que o pagamento seja efetuado independente da emissão do TRD.

Considerando as premissas expostas, é preciso evidenciar a necessidade da adoção de medidas eficazes que guarneçam ao SESC de uma contratação que atendam às suas necessidades, sobretudo se for considerado a questão de alta relevância econômica envolvida nesta contratação. Desta forma, pensando nesse ideal de contratação, é importante evidenciar que o SESC deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Unidade, inclusive no que se refere a agilidade de gestão contratual. Ou seja, deve-se considerar que o dever administrativo em assegurar a seleção da proposta que seja apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para o SESC.

Mais vantajoso não está vinculado apenas à contratação mais econômica, ele vai além, no sentido de que deve haver critérios de seleção aptos a garantir um melhor resultado e ganhos efetivos para o SESC.

Nesse aspecto, é pertinente o entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1225/2014, no qual já contemplava a ideia da necessidade da Unidade assegurar o ciclo de vida das suas contratações, não se limitando ao seu aspecto econômico bem como pode ser aplicado em sentido análogo ao caso concreto:

A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que, infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “menor preço a qualquer custo”. Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc.”

Quanto a decisão pelo atendimento as normas das técnicas, tem-se que desta forma há garantia de atendimento a requisitos fundamentais ao bom desempenho do produto considerando que o mesmo será um produto com instalação fixa e suscetível a acidentes inflamáveis.

O Teste 1 de Pequena Escala NFPA 701 é um teste que mede a inflamabilidade de materiais como tecidos e filmes. Faz parte do padrão 701 da National Fire Protection Association (NFPA), que geralmente é exigido pelos bombeiros.

Para o ensaio, é realizado:

- Corte 10 amostras do material, cada uma com 150 mm x 400 mm
- Condicionamento das amostras a  $105 \pm 3^{\circ}\text{C}$  ( $220 \pm 5^{\circ}\text{F}$ ) por pelo menos 30 minutos
- Montagem as amostras em uma barra de pinos em uma câmara de teste
- Aplicação de uma chama no centro da borda inferior da amostra por 45 segundos
- Deixar a amostra queimar até que a chama se apague
- Remover a amostra da barra de pinos e pese-a novamente
- Calcular a porcentagem de perda de massa, que indica a extensão do dano e a propagação da chama

Após realizar os ensaios, mede-se:

- Comprimento do carvão: A duração do dano causado pela chama se movendo para cima
- Resíduo flamejante: Os fragmentos de material que caem no fundo da câmara de teste
- Resistência à ignição: Quão bem o material resiste à ignição após ser exposto a uma chama por 12 segundos

O Teste 1 de Pequena Escala NFPA 701 é usado para materiais com densidade de área menor ou igual a 21 onças/jarda<sup>2</sup>. Isso inclui: tecidos de camada única, cortinas

e cortinas multicamadas, saias de mesa, toalhas de mesa, separadores de cabine de exibição e tapeçarias têxteis.

A exigência de que as persianas devam ser confeccionadas em atendimento as normas técnicas no Edital, demonstram a preocupação da Unidade com aquisição economicamente viável, sem que se deixe de observar aspectos técnicos mínimos relacionados à estabilidade, durabilidade, segurança e resistência, por exemplo, a serem cumpridos pelos interessados.

É certo que o sentido de “vantajosa” não é sinônimo de mais econômica financeiramente, já que, a licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentem as melhores condições para atender as necessidades da Administração, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade e etc / FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 63)

É o que dispõe a regulamentação:

Art. 26

(...)

§ 5.º Poderão ser exigidos, como critério de classificação de proposta, certificado, laudo ou documento análogo que tenha capacidade de demonstrar a qualidade do objeto ou processo de fabricação, emitido por instituição oficial competente ou por instituição credenciada, e/ou comprovação de que o objeto atende às normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes. (Incluído pelas Resoluções Sesc n.º 1.593/2024 e Senac n.º 1.270/2024)

Acerca deste tema, o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União admite a possibilidade de que seja exigido o cumprimento das normas técnicas, conforme transcrições abaixo:

(...)

“A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “menor preço a qualquer custo”. Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc. Evidentemente, essa busca pela qualidade não significa descuidar da economicidade ou desconsiderar a necessidade de ampliação da competitividade das licitações. Mas a obtenção de preços de aquisição mais baixos não pode ser atingida às custas da contratação de produtos de baixa qualidade ou de empresas sem condições de prestar serviços adequados. Licitar implica, necessariamente, fazer restrições, pois no momento em que se definem as características do produto/serviço que se deseja, afasta-se a possibilidade das empresas que não detêm produtos ou serviços com aquelas características de fornecerem para a administração.

(...) A exigência de apresentação de certificado, de acordo com norma emitida pela ABNT, instituição responsável pela normalização técnica no País, é um mecanismo que permite que a administração se assegure que aquele produto possui determinados requisitos de qualidade e desempenho. A administração teria extrema dificuldade de aferir, de outra forma, que o produto apresentado atenderia ou não os requisitos de qualidade definidos, uma vez que isso envolveria, inclusive, a realização de ensaios laboratoriais.”

(...) (ACORDÃO Nº 1225/2014 – TCU – PLENÁRIO)

Relativamente à exigência de laudos/certificados do Inmetro ou outro laboratório credenciado por ele, que garantem que os móveis atendem às normas específicas da

ABNT, tratou-se de exigência de habilitação técnica, que passou a ser cobrada do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. Objetivou garantir um padrão de qualidade e assegurar perfeito funcionamento do mobiliário, com comprovação de estabilidade, ergonomia, resistência e durabilidade dos itens a serem adquiridos. Cabe à administração exigir qualidade em seus fornecimentos, com vistas a evitar desperdício de dinheiro público. Essa exigência atende ao interesse público e não se mostra desmedida ou desarrazoada.

(...)

(ACORDÃO Nº 861/2013 – TCU – PLENÁRIO)

Feitos os esclarecimentos acima, há de se ressaltar que a norma técnica ABNT NBR ISO 139:2008 não condiz com o mesmo ensaio solicitado no edital. Conforme consulta no sítio eletrônico da ABNT (disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/grd.aspx>) tem-se:

Esta Norma define as características e uso de uma atmosfera-padrão de condicionamento para determinar as propriedades físicas e mecânicas de têxteis e uma atmosfera-padrão alternativa que possa ser usada mediante acordo entre as partes.

Logo, não é possível aceitar a sugestão de substituição das exigências uma vez que estas não se correlacionam.

Seguindo esta linha de raciocínio, ao que pese o entendimento da impugnante que se deve considerar que o agrupamento dos itens em lote deve também atender ao princípio da padronização e economia em escala conforme a regulamentação.

A citada Súmula 247 do TCU traz que “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global [...] desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala [...]”. Já a também citada decisão 393/94 do mesmo tribunal dispõe que é obrigatória a disputa por itens quando “o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo”.

Conclui-se, portanto, que, ainda que seja prevalente a opção pela forma de disputa por item sobre a forma aglutinada em lote, tal condição não é absoluta. É evidente que dentre tantas particularidades envolvidas nos inúmeros objetos que a Unidade contrata, além de particularidades existentes em cada região que o processo licitatório ocorre, há casos em que a forma global atende de melhor forma o interesse, sendo este o objetivo principal da licitação, e não a economicidade, ainda que a última não deva ser desconsiderada. Ademais, a Resolução n 1.593/2024 e n 1.270/2024, em seu Art. 8º, § 3º, assim indica:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; I
- I - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Observa-se que o objeto em contenda vai ao encontro do permissivo legal uma vez que a formação do lote contribuirá para a economia em escala, as persianas configurarão dentro de um mesmo layout integrado ao resultado pretendido, e, também, em atendimento ao princípio da padronização.

Esclarece-se que, uma vez definidos os parâmetros da demanda, esta Unidade procedeu com a realização da pesquisa de preços buscando no mercado empresa que estivessem aptas a atender as demandas.

No mesmo intento, há também de se esclarecer acerca do prazo de garantia de 5 ano para defeitos de fabricação. Antes de adentrar nos quesitos alvitados, é fundamental tecer a diferenciação entre as modalidades de garantia: a legal, a contratual e a estendida. Para tanto, tomam-se os conceitos explanados pelo Tribunal de Contas da

União (TCU), que bem delimitou a distinção de cada uma delas no Acórdão nº 2.406/2015 – Segunda Câmara:

23. Em regra existem três tipos de garantia, a legal, a contratual e a estendida. Nesse sentido tem-se que a garantia legal não pode ser modificada nem restringida, é de 90 dias para bens duráveis, e abrange todos os componentes do bem adquirido. Quanto à garantia contratual, entende-se que é ofertada pelo fabricante após o decurso do prazo da garantia legal, é, portanto, um benefício inerente a cada fabricante e pode ser modificado.

Em suma: a garantia legal está expressa no Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 26; a garantia contratual é complementar à legal, facultativa, e será conferida mediante termo escrito (art. 50 do CDC); e por fim, a garantia estendida é aquela que prolonga a garantia contratual (também chamada de fábrica ou do fabricante, normalmente concedida de um ano).

prazo de garantia mínimo de 5 anos é necessário visando assegurar que seja, de fato, adquirido um produto com qualidade e, desta forma, evitando-se contratações recorrentes que trazem um verdadeiro desperdício de recursos financeiros e humanos.

Por fim, vale ressaltar o Superior Tribunal de Justiça:

SERVIÇOS DE CONFECÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE SELOS DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS NOTARIAIS E REGISTRALIS. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IGUALDADE E COMPETITIVIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 30, II, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93. 1. Recurso ordinário em mandado de segurança interposto contra v. acórdão que denegou segurança referente à aduzida ilegalidade de exigências contidas em edital de licitação pública. 2. Não se comete violação ao art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, quando, em procedimento licitatório, a Administração Pública edita ato visando a cercar-se de garantias o contrato de prestação de serviços de grande vulto e de extremo interesse para os administrados. 3. Tendo em vista o elevado montante dos valores objeto de futura contratação, é dever do administrador público realizar todas as etapas do processo seletivo do prestador de serviço com grande cautela, pautando-se rigorosamente pelos preceitos legais aplicáveis, especialmente o art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e outros pertinentes. 4. "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, **não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe**" (Adilson Dallari). 5. Recurso não provido. (grifo nosso)

O princípio tido como o da "eficiência" é analisado conforme suas características econômicas já que significa conseguir os melhores resultados com o mínimo possível de recursos. Ou seja, é o princípio que transforma os inputs<sup>[1]</sup> Nívea Carolina e Holanda Seresuela, a visão econômica e racional deste princípio fica ilustrada da seguinte forma: em outputs<sup>[2]</sup> tendo como objetivo tornar este processo o mais enxuto com o menor desperdício possível, considerando o que fora pré-estabelecido. De acordo com

**Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a**

**menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.**<sup>[3]</sup>

Em princípio, tal postulado foi severamente criticado por parte da doutrina, mas é certo que sua inclusão no art. 37, caput, da CR/88, marcou a passagem de um Estado Burocrático para o Estado Gerencial, ou seja, que busca resultados em suas atividades, ou ainda, que zela pela manutenção do equilíbrio entre as despesas e as receitas. Nessa linha de raciocínio, o ilustre Prof. José dos Santos Carvalho Filho nos ensina que:

**O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento.** (grifo nosso).

Aponta-se o importante posicionamento do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Reiteradamente se tem propalado que a Lei de Licitações obriga a Administração a comprar produtos de baixa qualidade, face ter estabelecido a regra geral da aquisição pelo menor preço. Esse equívoco tem por causa três diferentes fatores, quais sejam a ausência de treinamento, o equívoco de que comprar pelo menor preço obriga a aceitar qualquer produto e a errada compreensão de decisões dos órgãos do controle.

Percebe-se, entretanto, que em estudo mais aprofundado da precitada Legislação, verifica-se inclusive a possibilidade jurídica da indicação e exclusão de marcas, exigência de amostras de produtos, indicação de características definidoras de qualidade do produto, dentre outros recursos que permitem que a Lei de Licitações, seja cumprida e ainda que o processo licitatório seja realizado com qualidade.

[...]

Em vários dispositivos, a Lei nº 8.666/93 aponta como vetor da autuação administrativa a possibilidade de indicar a qualidade do produto. A Administração tem o dever de indicar o objeto pretendido na licitação, inclusive com as características necessárias à qualidade satisfatória.(grifo nosso)<sup>[4]</sup>

A interpretação desse dispositivo foi muito bem efetuada por Hely Lopes Meirelles, presidente e relator da comissão que elaborou o projeto da lei paulista:

**Na apreciação do preço a Administração deverá considerar todos os fatores e circunstâncias que acarretem a sua redução ou seu aumento, pois é desse confronto de vantagens e desvantagens que se extrai o melhor preço, que nem sempre é o unitário ou o global em números absolutos. As vantagens de pagamento, prazo, financiamento, desconto, carências, juros, impostos e outras de repercussões econômicas efetivas e mensuráveis são computáveis no julgamento das propostas, desde que pedidas ou admitidas pela Administração. O essencial é que se identifique realmente o menor preço resultante das vantagens economicamente quantificáveis e auferíveis pela Administração. Essas vantagens devem ser calculadas matematicamente e demonstradas expressamente pelos julgadores no relatório do julgamento das propostas, na forma indicada na lei.**

Por fim, quanto a possibilidade de redução dos prazos e atos administrativos para que ocorra o pagamento conforme a regulamentação citada. Tem-se:

XXI - TERMO DE REFERÊNCIA - documento obrigatório para licitações e facultativo para contratações diretas em função do valor, elaborado, datado e assinado pelo demandante, contendo informações e elementos técnicos, práticos e operacionais, necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação, contemplando os demais termos e condições e as obrigações contratuais que serão assumidas pelo

contratado, de modo a orientar a execução e a fiscalização contratual e a permitir a definição do valor da contratação;

Art. 24. O edital de licitação das contratações contemplará, no mínimo, o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Observa-se que não há prazo definido para que haja o pagamento sendo que o prazo de pagamento de um contrato de licitação do Sesc pode variar de acordo com o edital. Assim, diante das condições estabelecidas no instrumento convocatório fica a empresa licitante ciente das obrigações das partes e cabe a ela decidir sobre a participação ou não da disputa.

Cabe lembrar que a licitante pode buscar no mercado pela marca que melhor lhe parecer, seguindo as descrições e requisitos mínimos elencados no Termo de Referência, bem como os itens são de fácil comercialização no mercado e com fornecedores aptos.

### **III – Conclusão**

Diante do exposto, sugerimos o indeferimento da impugnação apresentada pela empresa PROMIX COMERCIO E SERVIÇOS LTDA.  
É o parecer.

Brasília/DF, 15 de janeiro de 2025

Gerência de Infraestrutura - GEINFRA  
Serviço Social do Comércio – Sesc-DF