

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



ATA DE REUNIÃO DA PREGOEIRA E EQUIPE DE APOIO

Processo de Impugnação n. 15734/2024.

Pregão Eletrônico nº 35/2024.

Ref.: Impugnação apresentada pela empresa EASY CLEAN DISTRIBUIDORA LTDA

Às 14h45min do dia 27/05/2024, nas dependências da sala onde se encontra instalada a Pregoeira e equipe de apoio nomeada através de Portaria, na Rua Joaquim das Neves, nº 211 - térreo - Vila Caldas, reuniram-se com a finalidade específica de conhecer e analisar a impugnação apresentada pela empresa supra, e dar continuidade à formalização do Pregão Eletrônico acima, que tem por objeto o registro de preços para aquisição de sacos para coleta de resíduos, oriundo do Processo Administrativo n.º 10347/2024.

Lida a manifestação e parecer da Secretaria de Obras quanto à impugnação apresentada pela recorrente, que discorreu com os elementos a seguir:

1. Admissibilidade

Impugnação tempestiva e É conhecida.

Passa-se à análise do mérito.

2. Instituições legitimadas para emissão do laudo ABNT NBR 9191:2008

Quanto à demanda relativa à legitimidade do laboratório do IPT verifico a seguinte disposição do edital:

*10.7. Apresentar junto às amostras em 10 (dez) dias úteis, laudo analítico emitido pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) **ou outro laboratório acreditado pelo Inmetro que comprove o cumprimento integral à ABNT NBR 9191:2008** e laudo de biodegradação anaeróbica, emitido por laboratório de notória especialidade, nacional ou internacional, no segundo caso com respectiva tradução juramentada, com todas as informações necessárias indicadas no termo de referência.*

É suficiente para a análise do mérito do inconformismo a simples análise sintática do edital.

Observa-se, inicialmente, que o edital não exige de forma expressa que qualquer das instituições aptas a realizar os ensaios sejam acreditadas ESPECIALMENTE para a realização de ensaios fundados na norma ABNT NBR 9191:2008. Vejamos o edital novamente:

(...) Outro laboratório acreditado pelo Inmetro que comprove o cumprimento integral à ABNT NBR 9191:2008.

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



É possível ver, da leitura atenta, que o edital exige apenas e tão somente que a acreditação pelo INMETRO refere-se ao laboratório, e não à qualificação para realizar análise fundada na norma ABNT NBR 9191:2008.

A compreensão desse detalhe, por si, já seria suficiente para atestar a fragilidade dos argumentos da impugnação relacionados à questão.

Mas sequer é o único.

Nota-se que o edital segrega os laboratórios legitimados à certificação em dois grupos distintos:

(a) IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas OU

(b) Outro laboratório acreditado pelo Inmetro que comprove o cumprimento integral à ABNT NBR 9191:2008.

Leitura atenta mostra claramente que o edital não exige que o IPT seja acreditado pelo INMETRO. A acreditação pelo INMETRO somente é exigida caso o laudo seja emitido por outros laboratórios.

O fato de o edital não exigir que o IPT seja acreditado pelo INMETRO justifica-se pelo fato de o instituto ser referência em sua área, atestada, entre tantos outros motivos, por sua longa história – o instituto atua há 125 anos – e principalmente pela excelência dos trabalhos desempenhados, entre as quais encontra-se exatamente a realização de análises técnicas. Também é de relevo o fato de o IPT estar vinculado à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo, qualidade que permite presumir que as análises realizadas pelo Instituto gozam de presunção de excelência técnica e legitimidade para a emissão do laudo em questão. Essas qualidades, entre tantas outras, confirmam o grau de excelência impresso ao trabalho do IPT e torna desnecessária eventual exigência de que o Instituto seja acreditado pelo INMETRO.

Face a isso, o questionamento cujo argumento central consiste no suposto fato de o IPT ser acreditado pelo INMETRO não possui solidez suficiente para excluir o Instituto do rol de legitimados para realização dos ensaios fundados na norma ABNT NBR 9191:2008.

O questionamento é também inusitado, num contexto em que o próprio TCESP já atestou claramente a capacidade de o IPT realizar análise do cumprimento da norma ABNT NBR 9191:2008, como se pode ver do seguinte trecho:

*Em relação aos sacos plásticos, sem razão plausível, a Representante considera subjetiva a disposição que confere à Administração a possibilidade de, na ocasião das entregas, enviar **lote do produto ao IPT para que sejam comprovadas as exigências editalícias, se houver dúvidas quanto ao atendimento dos critérios de aceitação estabelecidos na norma ABNT NBR 9191, de 2008, às custas do fornecedor.***

(Processo: TC-001611/989/15-6 - Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho)

Se o TCESP considera legítimo o eventual envio de amostras justamente ao IPT para a realização de análise da norma ABNT NBR 9191:2008, isso confirma a um só tempo

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



tanto o grau de excelência do Instituto quanto a possibilidade de ele realizar essa análise.

Situação totalmente diversa é a de outras instituições que, paralelamente ao IPT, também realizam análises técnicas e emitem os laudos decorrentes. De fato, são diversos os laboratórios capazes de realizar os ensaios fundados na norma ABNT NBR 9191:2008. No entanto – destaca-se, sem nenhum demérito a qualquer deles em especial – não há como imprimir a essas instituições, ao menos de forma perfunctória e “prima facie”, a presunção de excelência e legitimidade encontrados no IPT. Essa lacuna é suprida apenas e tão somente com uma exigência, justamente a de que sejam acreditados pelo INMETRO.

Nota-se, ainda, que o edital une os dois grupos de instituições legitimadas à emissão dos laudos pela conjunção coordenativa alternativa “ou”, que contém nítido valor de inclusão. Assim, apresentado laudo emitido **somente** pelo IPT ou **somente** por outro laboratório acreditado pelo INMETRO, resta suprida a exigência do edital.

Destaca-se, **finalmente**, que apesar de o edital citar o IPT nominalmente, o mesmo documento permite que a licitante utilize laudos emitidos por QUALQUER outro laboratório, sendo que no caso desses últimos – e apenas desses – exige-se a acreditação pelo INMETRO.

O permissivo genérico em relação aos outros laboratórios é, ainda, medida que se harmoniza com o primado da competitividade exigida para a licitação, pois **não vincula nenhuma licitante a optar pelo IPT**, abrindo espaço para que a certificação provenha de **fontes plúrimas**.

Por derradeiro, citamos decisão do TCESP que contraria frontalmente as teses da impugnante:

2.6. Não assiste razão ao representante quanto à crítica dirigida à exigência de laudos analíticos do IPT ou de outro laboratório credenciado pelo Inmetro, que comprovem o atendimento dos critérios de aceitação estabelecidos na norma ABNT NBR 9191 de 2008 para o item “sacos plásticos”, pois não é possível vislumbrar, entre as razões de inconformismo da representante, qualquer ilegalidade nesta requisição.

(Processo: TC-001611/989/15-6 Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho)

Esse pleito, portanto, **não comporta acolhimento**.

3. Exigência de peso e massa do produto

Prosseguindo a análise, verifica-se que a impugnante bate, de forma contundente, na necessidade de o laudo demonstrar o **peso e a massa** do produto.

Essas variáveis não constam dentre os critérios consagrados pela norma ABNT NBR 9191:2008. Dessa forma, considerando que o edital exige o cumprimento da referida norma de forma integral, entende-se por integral aquilo que não seja aquém e também **além** da norma.

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



Ao contrário do que aduz a impugnante, não é subjetiva a aferição de peso/massa porque uma simples consulta ao descritivo dos objetos mostra que essas variáveis sequer são exigidas de forma expressa. Não sendo exigidas, não serão avaliadas. E não sendo avaliadas, não tem como ser subjetivas.

Assim, exigir peso e massa no laudo equivaleria a exigência suplementar descabida, tanto mais porque o peso e a massa do produto poderiam, se exigidos fossem – e não são – ser aferidos por meio de outros instrumentos.

No mais, soa contraditório que a impugnante defenda, num primeiro momento, a exclusão do IPT do rol de legitimados à emissão do laudo porque, a seu ver, não estaria credenciado para realizar análise com espeque na NBR 9191:2008 para, depois, pretender a inserção de característica alienígena àquela norma. A contradição reside justamente em defender a norma para determinada finalidade e derogar a mesma norma, ainda que implicitamente, quando a finalidade da pretensão é diversa.

Sendo apercebida ou não a contradição pela impugnante, o fato é que o comportamento contraditório não é cabível de forma objetiva, pois flerta com o “venire contra factum proprium”, vedado pelo Ordenamento.

Nesse contexto em que o peso e a massa não são exigidos no descritivo, a impugnante pleiteia a mudança do descritivo para que passem a constar, sugerindo até mesmo uma nova redação para o descritivo do objeto.

Ocorre que o descritivo espelha a solução encontrada pela Administração no âmbito de sua competência discricionária. Nesse sentido:

Tomando por base os argumentos de defesa, certamente cabe à administração, de forma discricionária, o estabelecimento de suas necessidades.

(TC-007345.989.17)

Princípio por aquele de maior relevância para o deslinde da representação, concernente à extensão do objeto, antecipando meu entendimento no sentido de que sua atual conformação não parece extrapolar os limites conferidos à esfera de discricionariedade do Administrador.

(Processo: TC-019360.989.20-6)

No mais, soa absolutamente descabido que a Administração altere a eleição do objeto atendendo a pleito e adotando a redação sugerida justamente por uma das licitantes. Isso feriria frontalmente o princípio da isonomia e poderia, inclusive e escandalosamente, dar azo a especulações sobre o direcionamento da licitação para a impugnante.

Também não são robustos os alertas trazidos “obter dictum” como reforço argumentativo da tese da impugnante, com destaque à prevenção de possíveis fraudes.

Apesar de a impugnante alertar para o risco de as empresas licitantes apresentarem produtos conformes na entrega das amostras e depois, de forma ardilosa e sutil, fornecerem produtos de qualidade inferior, a tese não se sustenta.

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



Ora: se o produto de determinada marca apresentado na amostra passar pelo crivo do setor responsável, isso significa que a execução está vinculada à entrega de produto daquela específica marca e com as específicas características do descritivo. Nesse contexto, a considerar que cada marca tem uma específica padronização, é implausível supor que a empresa entregará produto da mesma marca, mas com características divergentes.

No mais, destaca-se que a execução será detidamente acompanhada pela Administração, a teor do disposto na Lei 14.133/2021 e também pela disciplina dada pelo edital:

4.7. Às Secretarias solicitantes caberá o recebimento do objeto e a verificação de que foram cumpridos os termos, especificações e demais exigências, dando-se em conformidade com o art. 82, da Lei nº. 14133/21:

a) provisoriamente, pelo prazo de até 05 (cinco) dias, recebido (s) por servidores previamente designados, para acompanhamento e fiscalização, mediante carimbo na respectiva Nota Fiscal Eletrônica, para efeitos verificação posterior da conformidade do objeto com as exigências editalícias;

Nesse sentido a jurisprudência do TCESP manifesta na decisão do Processo TC-001611/989/15-6:

Em primeiro lugar, constitui prerrogativa da Municipalidade fiscalizar a execução dos contratos administrativos, consoante prevê o artigo 58, III da Lei 8.666/93. Ainda, no curso da licitação, é prevista na lei a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, conforme dispõe o artigo 43, IV da Lei de Licitações.

O trabalho da fiscalização é, portanto, medida suficiente para circundar a execução das solenidades tutelares capazes de infirmar o grave receio de fraude alertado pela impugnante, enfraquecendo esse argumento.

Esse pleito, portanto, **não comporta acolhimento**.

4. Do laudo de biodegradação anaeróbica

Por fim, quanto a crítica à exigência de laudo de biodegradação anaeróbica, o mesmo é exigido no contexto de cumprimento do disposto no artigo 5º e 11 da Lei 14.133/2021 que determinam de forma cogente a observância do desenvolvimento nacional sustentável como princípio e como objetivo da licitação, respectivamente.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Damos destaque especial ao parágrafo único retro para salientar que os princípios, em que pese tratarem-se de normas dotadas de abstração maior que as regras em si, são diretrizes a serem observadas dentro de todo um campo específico do direito. Dessa forma, a compreensão moderna do ordenamento jurídico despreza qualquer interpretação tendente a utilizar a abstração desses comandos como pretexto para não serem cumpridos.

Com efeito, princípios são dotados do mesmo grau de hierarquia que as regras, se é que não são superiores a tais, mas esta é uma discussão da seara doutrinária que escapa ao escopo desta decisão e à competência da Administração.

O fato é que os princípios devem ser cumpridos.

Mas ainda que se argumentasse em sentido contrário, diversas normas outras coexistem no sistema jurídico tornam obrigatória a preferência da Administração por produtos sustentáveis, a exemplo do inciso XI do artigo 7.º da Lei 12.305/2010, que se trata de uma regra:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

(...)

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

A seara licitatória não se circunscreve à Lei 14.133/2021, mas é abastecida por uma pluralidade de leis extravagantes que também vinculam a Administração, a exemplo da norma retro.

Nesse sentido:

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



(...) há ponderar, inicialmente, que a aquisição pela Administração Pública de bens ou produtos provenientes de matérias-primas ou insumos de materiais reciclados não encontra óbice na Lei nº 8.666/93, mormente quanto ao novo preceito do artigo 3º, diante redação dada pela Lei nº 12.349/10, que preconiza a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Grifos nossos.

Ademais, a aquisição de produtos reciclados afina-se com o dispositivo legal do artigo 7º, inciso XI, alínea “a”, da Lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois é prioridade nas contratações governamentais. Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) Omissis XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis;

(Processo: TC-001473/989/12-7 – Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho)

Quanto à exigência do laudo, trata-se de matéria afeita ao poder discricionário da Administração, nos termos da jurisprudência pacífica do TCESP, e expressamente autorizada pelo artigo 42 da Lei 14.133/2021.

Carecendo a questão de ilegalidade ou teratologia, as críticas não são robustas o suficiente para derrogar a discricionariedade da Administração.

Quanto ao mérito ou escopo ou objetivo do laudo, serve para atestar que o objeto cumpre os requisitos do edital, e não faz parte do escopo de outras certificações. Com efeito certificações genéricas dão conta apenas das características extrínsecas do produto, não havendo qualquer investigação relativa à composição do material. Assim, a única forma de a Administração ter certeza de que o produto corresponde ao descritivo (ou seja, que é biodegradável), é por meio do laudo de biodegradação.

Nesse sentido:

Aliás, a lei garante à Administração a prerrogativa de verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, nos termos do inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666/93.

(Processo: TC-001611/989/15-6 - Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho)

Nesse contexto, citamos ainda a decisão proferida pelo Conselheiro Renato Martins Costa do TCESP:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. KITS DE MATERIAIS ESCOLARES. REGISTRO DE PREÇOS. (...). CERTIFICAÇÕES. NORMA

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



TÉCNICA FACULTATIVA OU INTERNACIONAL. PRODUTOS HOMOLOGADOS PELO INMETRO. (...) (...) 3. Na compra de materiais escolares, a exigência de relatórios, laudos e certificações está limitada ao mínimo necessário e indispensável para cumprimento de normas técnicas obrigatórias e nacionais, desde que essa validação não possa ser atendida pelo Inmetro.

Do corpo do v. Acórdão:

A justa preocupação com a eficiência das aquisições e segurança do manuseio se antagoniza com a celeridade e a indispensável simplificação e desburocratização do processo de contratação, além da igualmente pertinente necessidade de redução dos custos da indústria da certificação no preço pago pela Administração.

Assim, reputo motivada tecnicamente a documentação de conformidade técnica de produtos sujeitos à validação obrigatória e nacional, se não contemplada na análise do Inmetro.

(...)

Ante o exposto, acolho as conclusões de SDG e do d. MPC e VOTO pela procedência parcial da representação, determinando que a Prefeitura Municipal de Osasco promova as seguintes correções: (...) c) limite a apresentação de relatórios, laudos e certificações apenas ao mínimo necessário e indispensável para cumprimento de normas técnicas obrigatórias e nacionais, desde que essa validação não possa ser atendida pelo Inmetro.

(TC-021616.989.21-6 - Conselheiro Renato Martins Costa)

Igualmente, decisão de lavra do Conselheiro Dimas Ramalho:

2.4. Na mesma linha, não há impedimento para o presente objeto, quanto à exigência de laudos que atestem o atendimento aos parâmetros de qualidade previstos nas normas ABNT, sobretudo porque não recai sobre o item licitado a obrigatoriedade de certificação do INMETRO, conforme apurado no julgamento do TC-026201.989.20-9, em Sessão Plenária de 10/02/21, sob relatoria do Conselheiro Substituto Valdenir Antonio Polizeli.

(Processo: TC-007794.989.21-0. – Relator Conselheiro Dimas Ramalho)

A impugnante também alega que a exigência desse laudo implica direcionamento para uma única marca, mas não trouxe nenhuma indicação de qual marca seria essa. Tão grave alegação também não veio acompanhada de nenhum tipo de comprovação capaz de robustecer a tese, o que a torna significativamente frágil.

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



Esse pleito, portanto, **não comporta acolhimento**.

5. Do pleito genérico de mudanças do descritivo e adoção da redação sugerida pela impugnante

Finalmente, as propostas de redação da impugnante invadem a discricionariedade da Administração na eleição do objeto, conflitando com o entendimento pacificado e sedimentado de todas as Cortes de Contas, das quais se destaca o ACÓRDÃO 6846/2011 - PRIMEIRA CÂMARA – RELATOR MARCOS BEMQUERER do TCU:

*REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. 1) EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL PERTINENTE AO OBJETO LICITADO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. 2) MODALIDADE LICITATÓRIA. OBJETO NÃO CARACTERIZADO COMO SERVIÇO COMUM. INEXIGIBILIDADE DE PREGÃO. **1. Tendo em vista que a escolha do objeto licitado, exceto no que diz respeito à escolha de marca, é ato administrativo discricionário, não cabe censura à cláusula editalícia que requer a apresentação de certificado de capacidade técnica compatível com os serviços especificados.***

Já tivemos oportunidade, nesta mesma decisão, de adotar na “ratio decidendi” de outro pleito essa mesma questão, sendo suficientes para a compreensão de que o pleito é descabido.

Esse pleito, portanto, **não comporta acolhimento**.

6. Dispositivo

Ante o exposto, conhece-se da impugnação manejada por EASY CLEAN DISTRIBUIDORA LTDA (CNPJ 49.039.321/0001-99) no âmbito do PREGÃO ELETRÔNICO 10347/2024 para, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**.

Diante do exposto acima, a pregoeira e a equipe de apoio mantém a decisão da Secretaria de Obras, e negam provimento à impugnação apresentada pela empresa EASY CLEAN DISTRIBUIDORA LTDA.

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a reunião para a qual se lavrou esta ata, sem emendas ou rasuras, que, após lida e achada, conforme vai assinada por todos, comunica que o resultado da presente reunião será publicado no Diário Oficial do Estado.

Prefeitura de Carapicuíba

Secretaria da Fazenda
Departamento de Licitações e Compras



Pregoeira e Equipe de Apoio:

Cleonice Dias de Sousa – Pregoeira

Guilherme Moreira de Oliveira - Equipe de apoio

Misael Martins dos Santos - Equipe de apoio