

ILMO. SR. PREGOEIRO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA.

PREGÃO ELETRÔNICO 90003/2026

PROCESSO Nº 21000.028664/2023-16

GLS C_040_2026

GLS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 68.558.972/0001-30, com sede na Rua Artidoro da Costa nº 66, Vila Isabel, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20551-140, neste ato representada segundo os seus atos constitutivos, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL nos termos a seguir expostos.

DA TEMPESTIVIDADE, LEGITIMIDADE E INTERESSE.

A presente impugnação é tempestiva, pois apresentada dentro do prazo previsto no edital e na legislação pertinente. A Impugnante é empresa atuante no setor de infraestrutura crítica, plenamente interessada na disputa e juridicamente legitimada a formular impugnação, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

A motivação não decorre de pretensão protelatória, mas da busca pelo aprimoramento técnico do edital, fortalecimento da competitividade e proteção do interesse público, sem qualquer prejuízo ao objeto ou à segurança institucional da Administração.

DOS FATOS.

O edital em epígrafe, ao disciplinar a contratação de serviços de manutenção de ambientes críticos, estabeleceu, especificamente para o Grupo 2 (Sala Cofre do MDA), a exigência de manutenção da certificação ABNT NBR 15247, vinculando, na prática, a execução contratual à preservação contínua de certificação cuja natureza técnica não comporta tal exigência.

A Administração fundamenta tal exigência sob o argumento de que a manutenção da certificação seria essencial para garantir a segurança da infraestrutura, a estanqueidade da sala, a resistência a eventos extremos e a continuidade operacional dos sistemas, sustentando ainda que a eventual ampliação da competitividade poderia comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Todavia, a análise técnica e jurídica da exigência revela grave equívoco conceitual, na medida em que **a certificação ABNT NBR 15247 possui natureza estática, sendo obtida por meio de ensaios laboratoriais destrutivos realizados sobre protótipos estruturais, não havendo qualquer previsão normativa de manutenção contínua, recertificação periódica ou vinculação a prestadores específicos.**

A exigência editalícia, portanto, cria obrigação inexistente na norma técnica, desvirtuando sua finalidade e impondo restrição indevida à competitividade, com potencial direcionamento do certame.

DO DIREITO.

A exigência impugnada não encontra respaldo na norma técnica aplicável nem no ordenamento jurídico, configurando inovação administrativa ilegítima, em afronta direta à Constituição Federal e à Lei nº 14.133/2021.

A ABNT NBR 15247 estabelece critérios de ensaio voltados à verificação da resistência ao fogo, estanqueidade e integridade estrutural da sala-cofre, sendo tais ensaios realizados em ambiente controlado, com caráter destrutivo, sobre protótipo completo, com a finalidade de aferir a conformidade do produto no momento de sua concepção e fabricação. Não há, em qualquer dispositivo da norma, previsão de manutenção da certificação, recertificação periódica ou exigência de execução de serviços por empresa vinculada ao fabricante.

A tentativa da Administração de atribuir à certificação natureza contínua e dependente de manutenção constitui desvirtuamento técnico da norma, pois confunde propriedades estruturais inerentes à construção da sala-cofre com aspectos operacionais relacionados à manutenção de sistemas auxiliares, como climatização, energia e monitoramento, que não são objeto da certificação em questão.

Sob o prisma jurídico, a exigência viola o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que consagra os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como o art. 11, que impõe à Administração o dever de assegurar a ampla participação no certame. Ademais, o art. 67 da mesma lei estabelece que os requisitos de qualificação

técnica devem ser estritamente necessários e proporcionais ao objeto da contratação, não podendo exceder o indispensável à garantia da execução contratual.

No caso concreto, a exigência de manutenção da certificação não atende aos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade, uma vez que a segurança da sala-cofre decorre de sua concepção estrutural certificada, não havendo relação técnica entre a execução dos serviços de manutenção e a suposta preservação da certificação.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, reforça tal entendimento ao vedar exigências que restrinjam indevidamente a competitividade, admitindo apenas aquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais. A imposição de vínculo indireto com fabricante ou entidade certificadora, ainda que sob o argumento de manutenção da certificação, configura forma velada de direcionamento, criando reserva de mercado incompatível com o regime jurídico das licitações públicas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a certificação de sala-cofre refere-se ao produto e não ao serviço de manutenção, sendo indevida a exigência de manutenção de certificação como condição de habilitação ou execução contratual, especialmente quando tal exigência resulta em restrição à competitividade e elevação de custos sem benefício técnico comprovado.

DA INADEQUAÇÃO TÉCNICA DA EXIGÊNCIA.

A justificativa apresentada pela Administração revela equívocos técnicos relevantes ao atribuir à manutenção da certificação a preservação de características como estanqueidade,

resistência ao fogo e integridade estrutural, que são propriedades físicas inerentes à construção da sala-cofre, não sendo alteradas por serviços de manutenção ordinária.

A estanqueidade da sala-cofre decorre de seu projeto construtivo e dos materiais empregados, não havendo qualquer relação causal com a execução de serviços de manutenção, tampouco com a existência de certificação ativa. Da mesma forma, a resistência ao fogo é atributo estrutural validado em ensaio específico, não sendo passível de alteração por intervenções operacionais.

A Administração incorre, ainda, em erro ao confundir a eventual perda de certificação formal com a perda de funcionalidade da sala-cofre, quando, na realidade, a ausência de um selo ativo não altera as características físicas da estrutura nem sua capacidade de proteção.

A invocação de eventos externos, como o episódio ocorrido no edifício do Incra, não guarda qualquer relação técnica com os parâmetros da NBR 15247, sendo inadequada sua utilização como fundamento para a exigência impugnada.

DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE.

A exigência de manutenção da certificação, na prática, impõe a necessidade de vínculo com fabricante ou entidade certificadora, restringindo o universo de licitantes aptos e criando barreira artificial à participação no certame.

Tal exigência compromete a competitividade, eleva os custos da contratação e impede a seleção da proposta mais vantajosa, em afronta direta aos princípios que regem as contratações públicas.

A Administração reconhece expressamente o caráter restritivo da exigência, o que, por si só, evidencia sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico, uma vez que a restrição à competitividade somente é admissível quando estritamente necessária, o que não se verifica no presente caso.

**DO RELEVANTE PRECEDENTE DE CONTROLE EXTERNO QUE
RECONHECEU A IRREGULARIDADE DA EXIGÊNCIA EXCLUSIVA DE
CERTIFICAÇÃO ABNT NBR 15247 E PE-047.**

A controvérsia ora submetida à Administração não é inédita, nem pode ser tratada como mera irresignação subjetiva da Impugnante. Ao contrário, a matéria já foi objeto de análise concreta por órgão vocacionado ao controle externo da legalidade e da economicidade das contratações públicas, em situação substancialmente semelhante à presente, circunstância que confere especial densidade à tese aqui deduzida e impõe à Administração o dever de enfrentar o tema com redobrada cautela, sob pena de repetir vício já identificado em precedente técnico de elevada relevância institucional.

Com efeito, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, no âmbito do processo TC-011348.989.25-2, ao examinar o Pregão Eletrônico PE 00225 promovido pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, voltado à prestação de serviços de

manutenção preventiva programada, preditiva e corretiva de data center, com fornecimento de peças, enfrentou de modo direto a exigência relacionada às certificações ABNT NBR 15247 e PE-047 e **concluiu pela irregularidade da licitação e do contrato dela decorrente, com expressa procedência da representação formulada contra o certame.**

O caso, como se vê, não é periférico nem remoto: trata-se de contratação de manutenção de infraestrutura crítica, em contexto análogo ao presente, com a mesma lógica restritiva assentada na exigência certificadora.

O parecer é especialmente contundente ao consignar que a exigência exclusiva das certificações ABNT NBR 15247 e PE-047 gera monopólio e restringe a competitividade, contrariando o princípio da isonomia. Mais do que isso, o órgão ministerial registrou que, embora a Administração buscasse justificar a exigência sob o prisma da segurança da sala-cofre, o mercado dispunha de outras certificações similares, como a EN 1047-2, amplamente aceita no Brasil, aptas a cumprir a mesma finalidade de comprovação técnica, razão pela qual a imposição de adequação exclusiva à norma ABNT acabava por criar restrição indevida ao certame. Nessa linha, o precedente demonstra que a pretensão administrativa de assegurar proteção estrutural ou operacional não autoriza, por si só, a eliminação de soluções equivalentes nem a compressão artificial do universo de licitantes.

A relevância do precedente se intensifica porque ele não se limita a uma observação genérica sobre competitividade, mas identifica o núcleo patológico da exigência: a concentração da aptidão competitiva em universo extremamente reduzido de empresas. O Ministério Público de Contas anotou, textualmente, que a exigência criou cenário agravado pelo fato de apenas um grupo de empresas possuir a certificação referida, o que evidencia o

risco concreto de direcionamento e fechamento de mercado. **Essa constatação dialoga diretamente com a impugnação ora apresentada, pois aqui também se combate a utilização da certificação e de sua suposta manutenção como requisito capaz de reconduzir o certame a ambiente concorrencial artificialmente reduzido, em benefício indireto dos poucos agentes integrados ao ecossistema do fabricante ou da entidade certificadora.**

Não bastasse isso, o parecer ministerial invoca, de modo oportuno, excerto do Acórdão TCU 8204/2019, segundo o qual, se caracterizada a necessidade de certificado de conformidade com determinada norma técnica, não caberia à Administração Pública exigir cumprimento de procedimentos inerentes apenas ao organismo certificador, devendo ser aceitos certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Inmetro. A lição é de extrema importância para o caso concreto, porque rompe a falsa premissa — tantas vezes reproduzida em respostas padronizadas a impugnações — de que a Administração poderia, em nome da segurança, atrelar a manutenção da sala-cofre a um circuito restrito de autorização privada, de modo a converter uma norma técnica em mecanismo de reserva de mercado. O precedente mostra, ao contrário, que a certificação, quando juridicamente relevante, não pode ser manejada como filtro monopolista, muito menos quando existem organismos acreditados e soluções equivalentes aptas a satisfazer a finalidade pública perseguida.

O parecer também traz passagem de grande utilidade estratégica ao reproduzir trecho do Acórdão TCU 1338/2006, no sentido de que a opção administrativa por admitir, alternativamente, especificações de segurança da norma estrangeira EN-1047 ou da NBR-

15247 confere maior competitividade ao certame e resulta em procedimento de maior aderência ao interesse público, exatamente porque evita a restrição da licitação a número diminuto de interessados e prestigia a obtenção da proposta mais vantajosa. Essa diretriz, embora extraída de contexto anterior, reafirma princípio permanente do regime licitatório: a segurança técnica e a competitividade não são valores antagônicos; ao contrário, devem ser harmonizados pela Administração mediante critérios proporcionais, equivalentes e não excludentes. A insistência em requisito exclusivo, quando há alternativas técnicas idôneas e reconhecidas, não protege o interesse público — o compromete.

Outro aspecto particularmente valioso do precedente está na rejeição da tese segundo a qual a exigência seria aceitável por ser cobrada apenas do vencedor ou apenas na fase contratual. O Ministério Público de Contas advertiu que, mesmo quando a certificação é exigida apenas na assinatura do contrato, ainda assim pode haver restrição da competição, porque potenciais interessados podem desistir de participar do certame por não possuírem a certificação e por não haver tempo hábil para obtê-la posteriormente. Esse raciocínio é decisivo para o presente caso, pois neutraliza, desde logo, eventual argumento defensivo da Administração no sentido de que a exigência não afetaria a fase competitiva. Afeta, sim, e de modo profundo, porque o mercado reage antecipadamente às condições futuras de contratação: se o agente econômico sabe que, ao final, somente poderá contratar quem estiver inserido em cadeia privada restrita de certificação/manutenção, a consequência natural é o desestímulo à participação, com esvaziamento da disputa já em sua origem.

Em síntese, o precedente do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo confirma, com nitidez, todos os pilares da presente impugnação: **a exigência exclusiva**

ligada à ABNT NBR 15247 e ao PE-047 restringe a competitividade, favorece a concentração de mercado, compromete a isonomia, pode afastar licitantes aptos e tende a prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa. Não se trata, portanto, de mera divergência interpretativa entre particular e Administração, mas de questão já reconhecida, em controle externo, como vício grave. Por isso, a manutenção da cláusula ora impugnada, apesar da existência desse precedente específico e materialmente convergente, representará insistência consciente em modelo de exigência cuja inadequação jurídica e concorrencial já foi formalmente apontada por órgão de relevo institucional.

DO PEDIDO DE REVISÃO DA FORMA DE JULGAMENTO ADMINISTRATIVO ATÉ AQUI ADOTADA.

À vista desse precedente específico, a presente impugnação também veicula pedido expresso para que a Administração revise o padrão decisório até então reproduzido em manifestações anteriores sobre o tema, evitando a repetição automática de justificativas genéricas fundadas apenas em abstrata invocação de segurança. A motivação administrativa, para ser válida, deve ser concreta, tecnicamente demonstrada e juridicamente proporcional. Não basta afirmar que a certificação “garante segurança” quando o próprio debate técnico-regulatório e os precedentes de controle externo já demonstraram que a exclusividade da exigência, ou sua vinculação a cadeia restrita de manutenção, produz efeito anticoncorrencial incompatível com a legalidade licitatória. A Administração não está impedida de buscar segurança máxima; está, sim, impedida de fazê-lo por meio de cláusula desnecessária, desproporcional e restritiva, sobretudo quando

existem alternativas técnicas equivalentes e quando o histórico decisório já aponta os riscos objetivos do modelo adotado.

DO PEDIDO.

Diante do exposto, requer a Impugnante;

- o conhecimento e provimento da presente impugnação, para que seja reconhecida a ilegalidade da exigência de manutenção da certificação ABNT NBR 15247;
- a retificação do edital, com a exclusão da exigência de manutenção da certificação e de qualquer vinculação a fabricante ou entidade certificadora;
- subsidiariamente, que seja admitida a comprovação de qualificação técnica por meios alternativos, compatíveis com o objeto da contratação, sem restrição indevida à competitividade;
- a suspensão do certame até a adequação do instrumento convocatório, caso necessário;
- a republicação do edital, com a reabertura dos prazos legais.

Termos em que pede deferimento.

GLS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.

Por – Carlos Eduardo Correa de Souza – OAB 157049.