



AO ILUSTRÍSSIMO SR. PREGOEIRO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO n. 90006/2025

Processo Administrativo n. 02000.002230/2025-03

“Ser administrador é aplicar a Lei de ofício. Aplica bem a lei aquele que age com razoabilidade”. SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional. 22ed. São Paulo: Malheiros Meditadores; 2012. P 419.

“A Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida” (CELSONO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, Ed. Malheiros, 4ª ed., p. 54).”

ATLÂNTICO ENGENHARIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, com sede em Brasília, Distrito Federal, no SCS, Quadra II, Bloco C, Número 41 – Salas 115,116 e 118 – Ed. Anhanguera, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.355.750/0001-90, representada legalmente por **CARLOS HENRIQUE FREITAS SAMPAIO**, vem, tempestiva e mui respeitosamente, perante Vossa Senhoria, interpor:

IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO

Embasada nos fatos e fundamentos a seguir alinhavados.



I. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do Edital do Pregão n. 90006/2025, item 12.1, qualquer pessoa é parte legítima para impugná-lo por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Estando a abertura do pregão prevista para a data de 11/12/2025, o prazo fatal para impugnação é 08/12/2025.

Tempestiva, pois, a presente.

II. DA IMPUGNAÇÃO

A priori, impende registrar que a empresa interpõe a presente Impugnação na qualidade de colaboradora, imbuída da mais lúdima boa-fé e do respeito para com esta Importante, Essencial e Honrosa Administração.

A presente licitação tem como objeto a contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação para serviço técnico especializado, contínuo e sem dedicação exclusiva de mão de obra voltado para a preservação da disponibilidade 365x24x7 da sala-cofre certificada, conforme a norma ABNT NBR 15.247, sala de UPS, grupo gerador, sala das condensadoras, prevendo manutenção preventiva, corretiva e manutenção sob demanda, com fornecimento de peças, acessórios e materiais necessários para a manutenção de todos os subsistemas e da certificação ABNT NBR 15.247, pelo período de 12 meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

Imbuída do desejo de participar do Pregão e possuidora da *expertise* para a execução do objeto do contrato, a empresa Impugnante analisou o Edital do certame e, *data máxima vênia*, encontrou mácula que obsta a concorrência e fere princípios basilares da Lei de Regência das licitações, inclusive no próprio objeto licitado, motivo pelo qual deve ser revista e retirada do ato convocatório.

O edital visa à contratação de empresa para manutenção preventiva, corretiva e sob demanda da solução de infraestrutura tecnológica do MMA, composta por sala-cofre certificada, subsistemas de energia, climatização, combate a incêndio e demais estruturas de ambiente crítico.

Ocorre que, tanto o objeto, quanto os requisitos de qualificação técnica constantes no Termo de Referência, apresentam ilegalidades insanáveis, tornando a licitação nula desde a origem.



A impugnação em comento emerge em face das exigências constantes **no objeto licitado, bem como no item 10.31.1 do Termo de Referência**, por consequência, em todos os seus reflexos e consectários atinentes a matéria.

O edital determina como objeto:

*“O objeto da presente licitação é a contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação para serviço técnico especializado, contínuo e sem dedicação exclusiva de mão de obra, voltado para a preservação da disponibilidade 365x24x7 da sala-cofre certificada, conforme a norma ABNT NBR 15.247, sala de UPS, grupo gerador, sala das condensadoras, prevendo manutenção preventiva, corretiva e manutenção sob demanda, com fornecimento de peças, acessórios e materiais necessários **para a manutenção de todos os subsistemas e da certificação ABNT NBR 15.247, pelo período de 12 meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.**”*

O item 10.31.1 do Termo de Referência leciona:

*10.31.1. Comprovação da execução de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças, em Data Center Sala Cofre certificada com base na norma ABNT NBR 15.247, **comprovando ainda, por meio de documentação oficial emitida pelo fabricante da sala e do organismo certificador, que a sala objeto do atestado mantém a conformidade das características construtivas com base no que determina o procedimento específico PE 047 da entidade certificadora, de acordo com as parcelas de maior relevância destacadas a seguir:***

O fato é que, o edital exige que a contratada “mantenha a certificação ABNT NBR 15.247 pelo período de 12 meses”.

Essa exigência é tecnicamente impossível, pois a certificação:

- aplica-se exclusivamente à construção da sala-cofre;
- envolve ensaios destrutivos;
- não se aplica a serviços de manutenção;
- não existe recertificação periódica prevista na norma;



A norma ABNT NBR 15.247 trata da certificação de construção da sala-cofre, não de sua manutenção.

Portanto:

- ✓ não existe no mercado “certificação ABNT 15.247 anual”;
- ✓ não existe “revalidação” dessa certificação durante manutenção;
- ✓ não é tecnicamente possível certificar sala-cofre em funcionamento;
- ✓ a certificação envolve ensaios destrutivos, próprios da fase de fabricação;

Exigir que a empresa mantenha certificação; apresente laudos; atue segundo procedimentos do organismo certificador; é tecnicamente impossível e juridicamente ilegítimo.

Além da caracterização técnica de impossibilidade de execução, importa destacar que a ilegalidade nasce no próprio objeto licitado, o que torna o certame irremediavelmente nulo desde a sua origem. A Administração Pública não pode estruturar objeto cuja execução dependa de certificação inexistente para fins de manutenção de sala cofre e cujo cumprimento somente seria possível por empresas previamente vinculadas à fase de construção original do ambiente.

A certificação ABNT NBR 15.247 é norma destinada à fase construtiva da sala-cofre, razão pela qual exigí-la como obrigação de manutenção cria um objeto inexecutável, artificialmente restritivo e incompatível com a realidade de mercado.

Nenhuma empresa prestadora de serviços de manutenção tem competência técnica ou legal para manter certificação de construção já emitida, uma vez que:

- a) a certificação se dá por meio de ensaios estruturais e destrutivos;
- b) somente organismos acreditados podem emitir ou renovar certificação;
- c) os procedimentos técnicos (PE-047, PE-049, entre outros) são privativos do certificador;
- d) não existe instrumento jurídico que transfira ao executor a responsabilidade pela certificação original.



A ilegalidade ainda se agrava porque os organismos certificadores não possuem acesso público, universal e impessoal para credenciamento de empresas. Ao contrário, existe total discricionariedade comercial para escolha de quem será reconhecido e autorizado a atuar. Portanto, a empresa certificadora decide unilateralmente — sem critérios públicos — quais empresas serão aceitas e quais jamais poderão obter a condição necessária para atender ao edital.

Assim, o objeto licitado, ao exigir certificação cuja renovação ou manutenção depende da anuência privada e exclusiva de organismos certificadores comerciais, configura verdadeira terceirização da atividade de seleção de fornecedores, transferindo à empresa certificadora o poder de determinar quem poderá ou não participar do certame.

Tal situação afronta diretamente: a impessoalidade; a isonomia entre licitantes; a ampla competitividade; o comando do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que exige objeto compatível com condições efetivas de mercado; o art. 5º da mesma lei, que veda direcionamento.

Portanto, não apenas é impossível tecnicamente manter certificação ABNT 15.247 durante manutenção, mas tal exigência limita o acesso ao certame somente às empresas previamente reconhecidas por ente privado, o que constitui vício insanável de origem no próprio objeto.

Douta Comissão, além do vício explícito no objeto da licitação, a exigência acima transcrita no Termo de Referência extrapola os limites da legalidade, pois impõe às licitantes a apresentação de documentos técnicos vinculados à manutenção de certificações específicas (ABNT NBR 15.247, EN 1047-2), restringindo indevidamente a competitividade do certame e violando os arts. 5º, 11, 12 e 14 da Lei nº 14.133/2021, bem como os princípios da isonomia, razoabilidade e ampla competitividade.

A Administração pode exigir comprovação de experiência compatível com o objeto, mas não pode condicionar a habilitação à posse ou manutenção de certificação emitida por entidade privada ou norma técnica específica, salvo se demonstrada a imprescindibilidade técnica dessa exigência — o que não se verifica no caso em apreço.

O objeto licitado refere-se a serviços de manutenção preditiva, preventiva, corretiva e evolutiva de sistemas e infraestrutura de TI e sala-cofre, o que pode ser comprovado mediante atestados de capacidade técnica genéricos de manutenção de salas-cofre e equipamentos de missão crítica, sem necessidade de vinculação direta à certificação ABNT NBR 15.247 ou EN 1047-2.

Assim, a exigência em questão:



- Cria barreira à ampla participação de licitantes, privilegiando empresas previamente vinculadas a fabricantes ou certificadoras específicas;
- Viola o princípio da isonomia, previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal e no art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021;
- Contraria o art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que as exigências de qualificação técnica devem se limitar ao estritamente necessário para a garantia do cumprimento do objeto.

Por outro lado, há que se diferenciar a certificação do produto sala-cofre e a certificação do serviço de manutenção de sala-cofre. Atualmente, não existe no Brasil uma norma que regulamente o serviço de **manutenção** de uma sala-cofre.

O que existe é apenas a NBR 15247, que estabelece os requisitos necessários de atendimento para o produto sala-cofre. **Ou seja, não se pode exigir, como comprovação da capacidade técnica do licitante, para fins de contratação da manutenção, muito menos para habilitação em uma licitação, a manutenção da certificação pela ABNT NBR 15.247, já que não existe certificação de serviço de manutenção. O que se pode exigir é que a empresa comprove que já prestou serviço, a contento, de manutenção em uma sala-cofre certificada e/ou possui condições técnicas que a tornem apta à prestação desses serviços.**

Toda certificação em mercado adequadamente regulado deve pressupor a liberdade dos interessados para, cumprindo um conjunto definido e determinado de requisitos objetivos, ter a oportunidade de obter a certificação, sob pena de se configurar ilegal manobra anticoncorrencial. No caso em tela, causa estranheza o limitadíssimo número de empresas certificadas pela OCP ABNT, destacando-se que as empresas Green4T, Aceco TI e Edgefy, integram o mesmo grupo econômico. Resta esclarecer que, embora a Edgefy agora opere como uma empresa separada, ela se originou de uma divisão da Green4T, que, por sua vez, é a proprietária da Aceco TI. As três empresas fazem parte do mesmo ecossistema ou grupo de negócios (anteriormente ou atualmente sob o mesmo controle acionário/gestão estratégica).

Note-se que, quando uma sala-cofre é certificada conforme a NBR 15247 pelo OCP ABNT, a preservação da certificação da sala (marca de segurança ABNT) é condicionada à realização das manutenções por empresa certificada ou credenciada junto à ABNT para tal.

Acontece que o credenciamento de uma empresa na ABNT para manutenção de sala-cofre certificada depende de nomeação por fornecedor certificado, sendo que os fornecedores devem ter contrato com o fabricante, conforme trecho do PE-047.13.



Conforme exposto, o PE 047 não se presta a avaliar qualificação de uma empresa de manutenção, e criou um mercado extremamente restritivo, em que, atualmente, aparentemente um único grupo econômico (Aceco -TI e Green4T) é capaz de atender ou quem ela credencia.

Inúmeras empresas, inclusive a Impugnante, prestam o serviço licitado com excelência, conforme a atestação, que poderá ser verificada na fase de habilitação, inclusive, para outras administrações, tais como CITEX e INEP, entre outros, de sala certificada pela ABNT, mas não são por ela credenciadas.

Importante ressaltar que a comprovação da qualificação técnica nos certames deve respeitar certas limitações, pelas quais, os atestados apresentados, por si sós, já garantiriam a habilitação do Licitante e a execução dos serviços com excelência.

Tais limitações se dão por força da lei bem como dos entendimentos das Cortes de Contas, a respeito dos quais nos permitimos transcrever, iniciando-se pelo artigo 37, da Constituição Federal.

O inciso XXI, do artigo 37, dispõe:

“Artigo 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ... XXI – ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamentos, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

O artigo supramencionado incorpora um princípio de natureza restritiva para a habilitação, qual seja, só poderá o processo de licitação exigir documentos que comprovem a qualificação técnica e econômica da empresa indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, isto é, documentos que signifiquem a certeza de que o contrato será bem e fielmente cumprido, e, essa certeza, a impugnante garante que oferecerá, bastando para isso observar o histórico de sua atuação.

No mesmo sentido, o conceituado Hely Lopes Meirelles afirma categoricamente que, além da relacionada comprovação da idoneidade jurídica, técnica e financeira dos



concorrentes, nenhuma outra documentação deverá ser exigida na fase de **HABILITACAO/CLASSIFICAÇÃO**: “pois, que o legislador empregou deliberadamente o advérbio “exclusivamente”, para impedir que a Administração, por “excesso de cautela”, vício burocrático, ou qualquer outra razão, condicione a habilitação dos licitantes à apresentação de documentos inúteis e dispendiosos”.

FRISA-SE, MAIS UMA VEZ, QUE O ROL DE DOCUMENTOS PARA FASE DE HABILITAÇÃO É TAXATIVO.

Assim sendo, *data máxima vênia*, no caso do item editalício citado alhures, há uma exigência de documentação que não está previsto no artigo 67 da Lei nº 14.133/21.

Senão, vejamos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo, a critério da Administração, poderão ser



substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do **caput** deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do **caput** deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do **caput** deste artigo.

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;

II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.



§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

Cabe ainda ressaltar, que não se trata de um caso excepcional, o objeto licitado já foi executado com excelência diversas vezes pela Impugnante, o que poderá ser comprovado com os atestados de capacidade técnica.

Cita-se o acórdão nº 1246/2016 – Plenário/TCU que menciona:

(...) É ilegal, como requisito de habilitação exigência de certificação junto a programas de parceria de Oracle (oracle Gold ou Superior) ou da Microsoft (Microsoft Certified Silver Partner ou superior) de alto nível, pois não está previsto no rolo taxativo do artigo 30 da Lei 8.666/93(...) “

No caso telado, o que está sendo exigido para fins de habilitação é a comprovação que a empresa participante executa ou tenha executado os serviços licitados, **mantendo a certificação pela ABNT NBR 15.247**, ou seja, documento não previsto no rol taxativo do artigo 67 da Lei nº 14.133/21, logo, exigência flagrantemente ilegal.

NÃO PODE A ADMINISTRAÇÃO EXIGIR CERTIFICAÇÕES CUJA A EMISSÃO DEPENDE DE REQUERIMENTO DO FABRICANTE, O QUAL NÃO POSSUI OBRIGAÇÃO LEGAL DE FAZÊ-LO.

A exigência em tela restringe a competitividade e vai de encontro ao artigo 67 da Lei 14.133-21, girando a mesma em torno de poucas empresas que possuem a referida certificação, ou seja, **o certame fica flagrantemente direcionado a elas.**

Veja que, em situação similar, a Corte de Contas considerou ilegal cláusula com teor semelhante à do Edital, consoante trecho do Voto do Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, no Acórdão 2.174/2011-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

“(...) Ao analisar situações semelhantes, esta Corte de Contas, em regra, tem considerado ilegal, por restringir o caráter competitivo do certame e violar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a exigência de declaração específica, emitida pelo fabricante ou por distribuidor dos equipamentos a serem fornecidos (Acórdãos ns. 355/2006, 539/2007, 423/2007, 1.729/2008, 1.281/2009, 1.979/2009, todos do Plenário).

9. Conforme já ponderei em outras ocasiões, a exemplo do Acórdão n. 1.979/2009 - TCU - Plenário, citado no Relatório acima, tal exigência, que não consta no rol do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, confere poder demasiado e irrestrito ao fabricante dos equipamentos, por permitir que esse "habilite" ou



deixe de "habilitar" empresas com base em interesses estranhos à Administração Pública.

10. Portanto, entendo estarem vulnerados, no caso, os princípios da isonomia e da ampla competitividade, uma vez que o subitem 10.2.f.1 ora questionado, limita, sem uma justificativa plausível, a **participação no certame às empresas "credenciadas" pelo fabricante dos equipamentos que serão fornecidos**".

Os acórdãos citados alhures demonstram cristalinamente a ilegalidade da exigência ora impugnada.

Cita-se mais, conforme entendimento do Eg. Tribunal, a exigência de que a empresa possua atestado que conste a manutenção de Sala-cofre certificada ABNT NBR 15.247 não encontra amparo legal, uma vez que limita a concorrência a um ínfimo número de empresas, **a saber, ACECCO TI ou qualquer empresa que esta, por ato exclusivo de sua vontade, venha a "credenciar"**.

A exigência **da certificação em comento** é inoportuna e ilegal, como se evidencia também no pronunciamento do subprocurador-Geral do TCU, Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, no acórdão a seguir indicado:

"... não se pode concluir que ela (exigência do certificado da ANBT) seja imprescindível nas licitações públicas. Prova disso é que não consta no site do INMETRO (www.inmetro.gov.br), sala-cofre na lista de produtos com certificação compulsória. Da mesma forma, não se visualiza, no inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93, qualquer termo de exigência de se obter certificados emitidos pela ABNT, mas, tão somente, de se seguir as normas que permitam a execução completa da obra." (Acórdão citado a seguir e repetida no AC0946-14)".

Assim, o Tribunal de Contas da União, ao prolatar o Acórdão nº 315/2010, que tornou sem efeito o Acórdão nº 1.961/2009, recomendou "*à área técnica do Supremo Tribunal Federal que, em futuras licitações para manutenção da sala-cofre, abstenha-se de restringir a aceitabilidade de propostas a empresas que detenham certificação específica para a produção do produto objeto da manutenção, em prejuízo à ampla concorrência e em afronta ao disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93*".

O Tribunal de Contas da União já se posicionou em caso que teve exigência similar ao do presente edital. Tendo em vista a resistência da Administração em fazer a retificação na exigência tida como ilegal, a ora Impugnante representou o edital junto a Corte de Contas (TCU), processo que correu sob o nº. TC 009.314/2019-9.



O processo citado foi devidamente instruído, o FNDE foi ouvido e em 10 de setembro de 2019 adveio o acórdão nº 8204/2019, da Segunda Câmara, de relatoria do Ilustre Ministro André Luiz de Carvalho, que entendeu e determinou o seguinte:

“REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE SALA-COFRE. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE NO CERTAME. CONHECIMENTO. OITIVA PRÉVIA. EXISTÊNCIA DE PRÉVIA JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A EXIGÊNCIA DA CERTIFICAÇÃO ABNT NBR 15.247 COMO CRITÉRIO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PARTICIPAÇÃO DE LICITANTE SEM A REFERIDA CERTIFICAÇÃO ATÉ A FASE DE LANCES. SUPOSTA UNIFICAÇÃO DOS CONTRATOS DE MANUTENÇÃO PARA A CONSEQUENTE REDUÇÃO DE CUSTOS. PRESENÇA DO PERIGO NA DEMORA REVERSO. RECENTE MUDANÇA NA ESTRUTURA SOCIETÁRIA DAS DUAS ÚNICAS EMPRESAS CERTIFICADAS PELA ABNT COM A SUBSEQUENTE FORMAÇÃO DE MONOPÓLIO NO ALUDIDO MERCADO. EXISTÊNCIA DE OUTRAS ENTIDADES CERTIFICADORAS CREDENCIADAS PELO INMETRO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR SUSPENSIVA. DETERMINAÇÃO PARA A NÃO PRORROGAÇÃO DO SUBJACENTE CONTRATO E PARA O LANÇAMENTO DE NOVA LICITAÇÃO COM OS AJUSTES NAS EXIGÊNCIAS PARA A HABILITAÇÃO NO CERTAME. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DA ORA REPRESENTANTE NÃO QUALIFICADA COMO INTERESSADA NOS AUTOS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Atlântico Engenharia Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e dos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 8/2019 conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a contratação da prestação dos serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva, com o suporte técnico e o fornecimento de peças, para a sala-cofre da entidade e todos os seus subsistemas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, VII, do RITCU e do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dando, por prejudicado, o subjacente pedido de cautelar suspensiva, ante a perda de objeto;

9.2. determinar, nos termos do art. 71, IX, da CF88, do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação abstenha-se de prorrogar o contrato derivado do Pregão Eletrônico nº 8/2019 e, para tanto, promova o oportuno lançamento da nova licitação, **sem a exigência de exclusiva certificação pela NBR 15.247, permitindo, assim, a apresentação de certificados emitidos pelas demais**



entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados para a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, com o intuito de garantir tanto a necessária competitividade para a subsequente contratação conjunta ou parcelada dos aludidos serviços de manutenção quanto as cautelas e as salvaguardas estritamente necessárias para mitigar os riscos de manutenção na sala-cofre, em sintonia, entre outros dispositivos, com o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3. indeferir o pedido de sustentação oral formulado pela representante à Peça 30, pois, diante do indeferimento do seu pedido de ingresso nos autos (Peça 14) a partir do Despacho à Peça 19, a referida empresa não figuraria com parte interessada no presente feito;

9.4. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.4.1. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.4.1.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para ciência e efetivo cumprimento ao item 9.2 deste Acórdão, devendo apresentar o devido plano de ação ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, para o completo atendimento de todas as providências determinadas pelo referido item 9.2 deste Acórdão, sem prejuízo de, também, demonstrar a real economicidade do contrato derivado do Pregão Eletrônico nº 8/2019 em relação aos contratos anteriores conduzidos pelo FNDE e até mesmo pelas demais instituições federais, com a apresentação de toda a correspondente documentação comprobatória;

9.4.1.2. ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, para a ciência e eventuais providências em face da possível formação de monopólio ou de restrição de mercado para os serviços de manutenção de sala-cofre, a partir, por exemplo, da reestruturação societária promovida entre a Aceco TI S.A. e a Green4T Soluções TI Ltda. para a subjacente formando do mesmo grupo econômico e o uso da certificação pela ABNT NBR 15.247 como pretexto para gerar o exclusivo mercado para as contratações dos serviços de manutenção de sala-cofre, com os subsistemas acessórios, em prejuízo à efetiva competitividade nas licitações públicas; e

9.4.2. archive o presente processo, sem prejuízo de promover o monitoramento das determinações prolatadas pelos itens 9.2 e 9.4.1.1 deste Acórdão.”

Neste desiderato, visto o presente edital possuir exigência similar, claro está que ele se encontra em colisão com os Princípios Constitucionais e Normas Infraconstitucionais, especialmente o artigo 67 da Lei nº 14.133/21, não somente em seu prejuízo, como também - e o que é mais grave - em detrimento da Administração Pública, consoante entendimento lastreado na melhor doutrina, jurisprudência e prática administrativa citada alhures.

A ilegalidade se consuma no momento em que a exigência do referido “documento” para habilitação excede ao disposto no artigo 67 da Lei nº 14.133/21.



A exigência do “documento” referendado no item impugnado **NÃO ESTÁ PREVISTA NO ROL TAXATIVO DO ARTIGO SUSO CITADO**, conseqüentemente, deve ser considerada ilegal e restritiva à concorrência.

Ressalta-se que as certificações da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, em especial para manutenção e instalação de salas-cofre, não são exigíveis por lei, além do mais, a impugnante presta os mesmos serviços para outros órgãos da administração pública que não preveem tal exigência em seus editais, a exemplo do CITEX e INEP, entre outros.

O fato é que, a exigência de credenciamento em fabricantes é algo pacificamente vedado, **assim como a certificação da ABNT não é exigida para manutenção das salas-cofre, podendo ser apenas exigida para a aquisição das mesmas, além do mais, já que não existe dispositivo na ABNT que regule o serviço de manutenção das salas, não haveria como o edital do pregão eletrônico exigir esse requisito.** E mais, a Lei nº 14.133/21 não autoriza o condicionamento de licitações às certificações emitidas pela ABNT, nem certidão de credenciamento em fabricantes, etc. Por essa razão, a Administração não tem o poder de contratar empresa apenas com credenciamento no fabricante ou exigir certidão da ABNT ou da ACECO TI, sendo, inclusive, necessário apontar que essas empresas certificadas assim o foram pela ACECO TI e seu grupo econômico.

Ademais, há de se colocar, ainda, que a citada ABNT 15.247/2004 exige uma certificação, mas NÃO autorização do titular da licença de fabricação no Brasil ou pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Quando uma empresa adquire a sala cofre, mantém toda documentação técnica da solução oferecida e as particularidades de operação e manutenção.

No entanto, certamente, tal aquisição não deixou clara a condição de que o produto somente poderia ser mantido por empresa certificada ABNT-NBR 15.247, caso assim o fosse poderia a Administração licitar por dispensa de licitação com base na inexigibilidade, o que também é questionável.

Considerando que o próprio contratante assumiu a manutenção do equipamento depois do período contratado com o fabricante, não poderia ter sido imputado a ele qualquer necessidade de se submeter ao processo de certificação da ABNT NBR 15.247, para que permanecesse de posse de um produto certificado. Ademais, a norma ABNT NBR 15.247 não leciona sobre procedimentos de manutenção a serem realizados nos produtos fabricados que receberam a certificação ABNT NBR 15.247.



Não há como constar de um edital que, para poder fazer a manutenção do equipamento, somente será possível se a Licitante tiver credenciamento no fabricante. ISSO É DIRECIONAMENTO FLAGRANTE para as empresas que possuem esse credenciamento e detém o poder de conceder ou não tal credenciamento.

Em análise aprofundada dos termos da norma ABNT-NBR 15.247, não se vislumbra qualquer menção a procedimentos e processos de manutenção dos equipamentos construídos.

Nesse sentido, não há razão ou mesmo fundamentação legal para a exigência vergastada no Edital.

De outra sorte, o que se vê, claramente, nos documentos licitatórios, é o detalhamento dos procedimentos de manutenção e troca de componentes que preservam a condição de produto construído.

Não obstante, o controle do Contratante está nos procedimentos de reparo ou substituição que salvaguardam as características de construção e instalação certificadas.

Reafirma-se que a manutenção do equipamento, objeto do processo licitatório, nos moldes regulamentados no Edital, não proporciona, tampouco autoriza, quaisquer modificações na forma de construção e instalação, o que afasta qualquer risco quanto a preservação das características consignadas na norma ABNT-NBR 15.247. Então é descabida tal exigência e não cabe exigir que a Licitante tenha credenciamento ou autorização fabricante. **Do contrário, resta claro, mesmo que de forma não intencional, o direcionamento às empresas credenciadas.**

O fato é que a exigência de certificação limita a competição a apenas algumas concorrentes: a empresa ACECO TI LTDA. ou às empresas que ela credencie.

O Egrégio Tribunal de Contas da União tem posicionamento consolidado no sentido de que a exigência de certificação emitida pela ABNT, de declarações de credenciamento em fabricantes, representa restrição desnecessária que limita a competitividade do certame, inclusive em situação idêntica ao presente caso, conforme citado alhures.

Para o Egrégio Tribunal, semelhante requisito não tem amparo legal e gera restrição indevida à competitividade dos procedimentos licitatórios (Acórdãos 512/2009, 2.521/2008, 173/2006, 2.138/2005, do Plenário e 1.278/2006-1ª Câmara, Acórdão 8204/2019).

Ainda quanto ao Atestado de Capacidade Técnica, repisa-se que não existe e jamais existirá empresa que tenha prestado serviços de manutenção de sala cofre



certificada pela NBR 15.247. A afirmativa supra se faz consubstanciada no fato de que uma sala cofre submetida aos testes de certificação para atendimento da norma NBR 15.247 jamais será objeto de manutenção, pois alguns dos testes feitos são destrutivos, não preservando as características do equipamento testado, impossibilitando que aquele corpo de prova seja instalado e posteriormente mantido.

É imperioso entender que o que subsidia a certificação da norma ABNT-NBR 15.247 é a forma de construção do equipamento em que um corpo de prova com características construtivas idênticas foi submetido e atendeu aos requisitos determinados nos testes de certificação de acordo com as normas e procedimentos especificadamente e tecnicamente aplicados.

Pode-se afirmar que tal forma de construção não será modificada pela vencedora do certame enquanto mantenedora, o que, por si só, já rebate qualquer suposto argumento da Administração em resposta de indeferimento da Impugnação.

O que se vê é que a elaboração do edital combatido confunde forma certificada de construção e instalação com a simples manutenção do equipamento e troca de componentes que preservem a forma construtiva e de instalação.

A manutenção consiste na interferência preditiva, preventiva e corretiva dos componentes que compõem a solução instalada, não envolvendo alterações na construção física previamente certificada por conformidade construtiva do invólucro que acomoda os servidores computacionais, climatizadores, sistemas de combate a incêndio, municiamento de energia elétrica e controle de acesso, dentre outros inerentes.

No que tange à fase de habilitação das licitações, que se destina à verificação da idoneidade dos licitantes em contratar com a Administração e sua capacidade de bem executar o objeto desejado, permite a Lei nº 14.133/2021 a exigência somente de documentos relativos à: habilitação jurídica; regularidade fiscal e trabalhista; qualificação técnica; e, qualificação econômico-financeira; (artigos 66 a 69, respectivamente).

Repisa-se incessantemente que, quanto à qualificação técnica, a Lei disciplina em seu artigo 67 que a documentação relativa limitar-se-á ao que está ali previsto e o documento exigido no edital guerreado não está previsto no artigo de lei.

Poderia até a administração pugnar pela aplicação do inciso IV do referido artigo, qual seja, a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, porém, não é o caso dos autos.

Como explica Marçal Justen Filho:



“o exercício de determinadas atividades ou o fornecimento de certos bens se encontram disciplinados em legislação específica. Assim, há regras acerca da fabricação e comercialização de alimentos, bebidas, remédios, explosivos etc. Essas regras tanto podem constar de lei como estar explicitadas em regulamentos executivos. Quando o objeto do contrato envolver bens ou atividades disciplinadas por legislação específica, o instrumento convocatório deverá reportar-se expressamente às regras correspondentes”.

O exercício de determinadas atividades ou a fabricação de determinados produtos depende de cumprimento de regras técnicas, mas, conforme dito alhures, não é o caso da presente licitação, ou seja, não existe legislação específica que regulamente **manutenção ou serviço técnico em Sala Cofre**.

Há de se colocar que determinados objetos são regulados por normas técnicas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que expede tanto normas que são consideradas obrigatórias, como normas e regulamentos de mera orientação procedimental ou de certificação, logo, essas orientações devem ser cobradas pela fiscalização do contrato.

Até porque, as normas da ABNT, para serem consideradas obrigatórias, devem ser assim definidas em Lei específica, a ser expedida pelo ente governamental legalmente incumbido deste poder, o que não é o caso.

Neste prisma, não pode um edital fazer exigências extralegis, legislando sem poder para tal.

Poderia sim a administração exigir que a execução fosse nos moldes dos ditames da ABNT NBR, contudo, exigir documento, certidão, manutenção de certificação que não depende da empresa contratada ou declaração de fabricantes ou outros para fase de habilitação fere de morte a legislação positivada.

Para fins de exemplificar, neste sentido, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, ente público legalmente incumbido da regulamentação para certificação da qualidade de materiais e produtos industriais, possui algumas Resoluções nas quais adota as normas da ABNT como de observância obrigatória, sendo que, nestes casos, deve a Administração exigir o atendimento a essas normas de parametrização, visto se tratarem de regras previstas em lei especial.

Entretanto, como disse o Subprocurador-Geral do TCU: “*não se pode concluir que ela (exigência do certificado da ANBT) seja imprescindível nas licitações públicas. Prova disso é que não consta no site do INMETRO (www.inmetro.gov.br), sala-cofre na lista de produtos com certificação compulsória.*”



Veja o que já disse o TCU desde 2011, em caso cuja discussão residia na exigência pela Casa da Moeda da certificação para a construção de Sala-Cofre:

1. Processo TC-028.735/2010-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Responsável: Casa da Moeda do Brasil - MF (34.164.319/0005-06)
- 1.2. Interessados: D. Baumann Tecnologia Segurança e Engenharia Térmica Ltda (06.847.814/0001-42); Nossa Tecnologias e Serviço Em TILtda Me (10.314.416/0001-38);
- 1.3. Entidade: Casa da Moeda do Brasil – MF
- 1.4. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-9)
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.6. Medidas: 1.6.1. indeferir a medida cautelar pleiteada pelas representantes, por não estarem presentes os pressupostos insculpidos no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU;
- 1.6.2. alertar a Casa da Moeda do Brasil que, em futuras licitações para manutenção da sala-cofre, abstenha-se de restringir a aceitabilidade de propostas a empresas que detenham certificação específica para a produção do produto objeto da manutenção, em prejuízo à ampla concorrência e em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. Data da sessão: 25/01/201

Nota-se que, naquele tempo, já era conhecida a forma tênue de tentativa de direcionamento da licitação **para poucas** empresas que detivessem a certificação para a construção/manutenção de sala-cofre.

O mesmo está disposto no AC 0946-14/10-P (“recomendar à área técnica do Supremo Tribunal Federal que, em futuras licitações para manutenção da sala-cofre, abstenha-se de restringir a aceitabilidade de propostas a empresas que detenham certificação específica ou credenciamento para fornecimento para a produção do produto objeto da manutenção, em prejuízo à ampla concorrência e em afronta ao disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93”). Ou seja, se a compreensão é de que a exigência de uma certificação existente é contrária à Lei nº 8.666/93, hoje lei nº 14.133/2021, evidentemente que, a oposição como *contio sine qua non* de uma certificação que não é emitida pela credenciadora, se mostra incompatível com a busca pelo melhor preço e com a ampla concorrência.

Neste espeque, a exigência impugnada não pode prosperar, o que é fato incontroverso, e caso prospere haverá flagrantemente cerceamento de direito de competição, impedindo o candidato apto à concorrência de participar e ofertar a melhor proposta.

Na verdade, há de se colocar que a discussão sobre cláusulas e condições do edital que diminuem a possibilidade da efetivação da contratação mais vantajosa à Administração Pública não é assunto desconhecido pela doutrina, conforme dito.



Data máxima vênia, Ilustres, a inserção de condições restritivas é medida de flagrante desrespeito à isonomia necessária e inafastável ao certame.

Em outras palavras e por outro prisma, o item apontado acima constante do edital traz, entre outras várias consequências danosas, o tratamento diferenciado, mesmo que indiretamente, uma vez que não iguala em oferecimento de condições todos os licitantes, mas, inversamente, beneficia os que possam cumprir a exigência flagrantemente ilegal.

Noutro giro, a Impugnante detém atestação técnica profissional e operacional de execução de serviços idênticos ao edital, contudo, não possui o documento ilegalmente exigido.

E, de antemão, registra-se que não poderá prosperar qualquer alegação de que, se a Contratada não for certificada pela fornecedora, o órgão perderá a certificação investida inicialmente, isto não existe.

Conforme já colocado alhures, apenas a construção da Sala-Cofre deve atender ao disposto nas normas brasileiras (NBR), e não a certificação de uma sala já construída.

Isto porque a NBR 15.247 constitui norma de certificação acerca de procedimentos relacionados à ocorrência de incêndios, pois seu objetivo é a definição do modo de realização de testes para a certificação da ABNT em Salas-Cofres.

Assim entendeu o egrégio TCU – Tribunal de Contas da União ao julgar o TC nº 018.558/2009-1 (Acórdão nº 315/2010), acerca da necessidade da certificação ABNT NBR 15247, senão vejamos:

(...) Diante da argumentação acima transcrita, depreende-se que a manutenção de uma sala-cofre é um serviço de natureza comum, que pode ser licitado mediante ampla concorrência, sendo que não se mostra razoável à Administração entender como única empresa qualificada para a realização desse serviço aquela que tenha certificado para construir a sala-cofre objeto do serviço de manutenção. (...)

Em suma, a norma ABNT NBR 15247 trata apenas da construção das placas/chapas e cofres de armazenamento, não mencionando, frise-se, em nenhum momento, procedimentos de manutenção ou ensaios a realizar após a sua instalação, ou seja, uma vez instalada e normatizada a sala cofre nos parâmetros da Certificação ABNT NBR 15247, não há mais orientações normativas a seguir acerca desta certificação.



Como já exposto acima, os ensaios constantes na norma ABNT NBR 15247 são destrutivos, como, por exemplo, ensaio contra fogo e ensaio de impactos, de modo que, após instalado o equipamento, não há a possibilidade de tais ensaios *in loco*.

Portanto, deve-se entender que, inequivocadamente, a **certificação NBR 15247 não possui caráter obrigatório em relação à manutenção, mas tão somente em relação à construção do referido equipamento!**

“Concessa máxima vênia”, não pode a Administração exigir da contratada a manutenção de certificação emitida por entidade privada, como a ABNT, uma vez que tal certificação não depende exclusivamente da atuação da empresa prestadora dos serviços, mas sim de fatores externos e da relação contratual com a própria certificadora, o que foge ao controle direto da licitante.

Exigir que a empresa mantenha certificação concedida por terceiro equivale a transferir à contratada a responsabilidade por ato de ente privado, o que é juridicamente inviável e viola os princípios da razoabilidade e da vinculação objetiva das obrigações contratuais. Essa imposição configura, portanto, condição desproporcional e alheia à execução contratual, além de restringir indevidamente a competitividade do certame.

Tal fato mostra-se tão verdadeiro e claro que o Egrégio TCU vem proferindo decisões expurgando a referida exigência das licitações, por constituir uma manifesta restrição à competitividade do certame, conforme já citado anteriormente. Senão, vejamos mais uma:

“TCU – Tribunal de Contas da União - Acórdãos: “REPRESENTAÇÃO. FALHAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DETERMINAÇÃO. Considera-se precedente representação para determinar ao órgão que justifique a inclusão de cláusulas editalícias, demonstrando que a exigência é necessária à correta execução do objeto licitado, de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame; quando do julgamento de recursos, promova diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo; e abstenha-se de exigir um número mínimo de atestados de capacidade técnica, **bastando que a empresa licitante comprove que já realizou o tipo de serviço desejado em pelo menos uma ocasião**”

(Acórdão n.º 571/2006, 2ª Câmara, Rel. Min. MARCOS BEMQUERER, DOU de 17.03.2006) Número do Acórdão: ACÓRDÃO 2378/2007 - PLENÁRIO Relator: BENJAMIN ZYMLER Processo: 017.812/2006-0 Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO (REPR) Interessados: Boxfile Importação e Exportação Ltda.(CNPJ 0.245.360/0001-53) e Aceco TI (CNPJ 43.209.436/0001-06). Entidade: Ministério de Minas e Energia - MME 11. Cabe ressaltar que o art. 1º da Lei nº 4.150/62 obriga a exigência e aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança usualmente chamados ‘normas



técnicas" e elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas". Verifica-se que, em momento algum, a lei exige a certificação dos produtos pela mencionada associação. 12 Da mesma forma, o inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93 prescreve a observância das normas da ABNT ao se definir o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução de obra que perfazem o projeto executivo. Aqui também não se verifica a exigência de certificação. 13. Destarte, não é exigível do gestor público a observância de norma certificativa como a NBR- 15.247. Entretanto, conforme realçado pelo eminente Ministro Augusto Nardes, o gestor está obrigado a exigir da contratada a adoção das normas técnicas da ABNT referentes à execução do objeto, especialmente, as atinentes aos elementos estruturais, às instalações elétricas e às técnicas construtivas.

De fato, os arestos colacionados no decorrer da presente impugnação não deixam dúvidas acerca da inexigibilidade da certidão ou declaração de credenciamento para fins de suposta manutenção da Certificação ABNT NBR 15.247 no caso da execução de manutenção em sala-cofre.

Portanto, sem sombras de dúvidas, a exigência em tela, restringe claramente o caráter competitivo do certame e não encontra fundamento legal, não se mostrando plausível e muito menos legal a consagração de tal exigência no bojo do Edital e muito menos no objeto do referido edital, conforme exposto *suso*.

A referida exigência editalícia, claramente, obsta a participação de novos agentes nas licitações públicas, fazendo com que a Administração Pública deixe de contratar outras empresas com melhores técnicas e preços, acarretando em manifesto sangramento do erário.

Tanto é assim que, a ora Impugnante, como já mencionado suso, já prestou serviço de manutenção de sala cofre certificada, com excelente qualidade, serviços semelhantes ao presente objeto licitado.

As licitações em que a Impugnante e outras empresas se sagraram vencedoras possuem objetos semelhantes ao presente, foram realizadas em vários Estados, visaram a participação do maior número de licitantes, e não exigiram a manutenção da certificação conforme consta do objeto licitatório, e muito menos a apresentação de documentação oficial emitida pelo fabricante da sala e do organismo certificador de que a sala objeto do atestado mantém a conformidade das características construtivas, com base no que determina o procedimento específico PE 047 da entidade certificadora.

Entenderam os Órgãos públicos citados que o fato da concorrente demonstrar, através dos Atestados Técnicos, que está executando, ou que já executou serviços iguais ou similares, por si só, já foi suficiente para comprovar a sua *expertise*, entre eles pode-se



relacionar: o INSTITUTO CARTOGRÁFICO AERONÁUTICA – ICA/RJ Pregão Eletrônico nº 0003/2018; CITEx DF Pregão Eletrônico nº 0014/2017; TRF 3ª REGIÃO SP Pregão Eletrônico nº 0037/2017; INFRAERO BSB Pregão Eletrônico nº 0017/2017; MINISTÉRIO DA CULTURA BSB Pregão Eletrônico nº 0003/2018; TRT 1ª REGIÃO RJ Pregão Eletrônico nº 0057/2016; ANS RJ Pregão Eletrônico nº 0052/2016; ARQUIVO NACIONAL Pregão Eletrônico nº 0004/2017; IPEM SP Pregão Eletrônico nº 0004/2017; DECEA RJ Pregão Eletrônico nº 0003/2017.

As informações dispostas acima, acerca da não exigência da apresentação do referido certificado impugnado por ser ilegal, podem ser facilmente constatadas através da consulta ao site compras governamentais.

Por um lado, é mais que sabido que a Administração possui discricionariedade para estabelecer exigências em razão da sua necessidade concreta, mas, por outro, é preciso estar alerta ao que o inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal, dispõe, qual seja, que as exigências devem se limitar àquelas “**indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**”.

Neste caso, visto os exemplos *sus* citados, é preciso apurar a pertinência da exigência em face da segurança da contratação, analisando-se, inclusive, se existem outras licitações similares sem aquela exigência, bem como se o empresário possui informações adicionais para demonstrar à Administração de que é possível cumprir com as obrigações do contrato sem a restrição imposta, isto tudo com o fito de se evitar possíveis “direcionamentos” e exigências desnecessárias que maculem a concorrência.

No presente caso, analisando a situação concreta, além de citar na presente impugnação inúmeras licitações de mesmo objeto sem a exigência ora impugnada, a Impugnante pode demonstrar, por meio de seus atestados, a total capacidade de executar os serviços licitados sem, contudo, causar qualquer prejuízo à Administração.

Assim, demonstradas as razões para necessidade imprescindível da supressão destas exigências do Edital, em virtude de descompasso gerado pela exigência do item suscitado face ao entendimento legal, jurisprudencial e doutrinário, justifica-se a retificação do edital para suprimir a exigência em tela.

Como exposto, a licitação visa permitir a participação do maior número possível de pretendentes a contratar com a administração pública, em um processo seletivo que lhes permita igualdade de condições, fazendo com que o Poder Público possa pactuar com aquele que lhe ofereça melhores condições técnicas e econômicas, com a segurança exigida.



Veja que as exigências apontadas tanto no objeto da licitação, bem como no Termo de Referência, conduzem a inaplicabilidade dos princípios constitucionais que norteiam a licitação pública.

A Administração, como é cediço, não pode agir *contra legem*, nem *extra legem*, mas somente *secundum legem*.

Comentando o princípio da estrita legalidade – que amolda os limites da atuação da Administração, HELY LOPES MEIRELLES ensina que:

"Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SÓ É PERMITIDO FAZER O QUE A LEI AUTORIZA. A lei para o particular, significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". - MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 78. [Destaques acrescidos.

Vários foram os argumentos aqui lançados, sejam técnicos, jurídicos ou comparativos com outras licitações de mesmo objeto de manutenção de sala cofre certificada da ABNT e que não fizeram a referida exigência contida nos itens ora impugnado.

Data máxima vênia, Ilustre Comissão e Pregoeiro, a inserção das condições restritivas é medida de flagrante desrespeito à isonomia necessária e inafastável ao certame.

Ora, não pode a autoridade administrativa inserir no ato convocatório da licitação exigência de capacitação técnica profissional-operacional que não guarde estreita relação com a legalidade.

Com isso, fica claro que a autoridade administrativa deve observar os princípios da isonomia, competitividade, razoabilidade e proporcionalidade na escolha dos requisitos que deverão demonstrar as qualificações técnicas dos licitantes para consecução do objeto licitado, o que não ocorreu no certame ora impugnado, uma vez que exige documento não previsto em Lei.

HELY LOPES MEIRELLES afirmava que:

***"A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, que através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, que mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais."* (in *Direito Administrativo Brasileiro, 18ª Edição, Malheiros Editores, pg. 249*)**



E, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ensina:

“O princípio da isonomia ou igualdade dos administrados em face da Administração firma a tese de que esta não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio do Impessoalidade Uma vez que os interesses que lhe incumbe perseguir são pertinentes à Sociedade como um todo, quaisquer atos que os órgãos administrativos pratiquem devem, necessariamente, refletir, na medida do possível, a igualdade de oportunidades para todos os administrados.”
(in Elementos de Direito Administrativo, 3ª Edição Malheiros Editores, pg. 32)

Arremata brilhantemente JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR:

“Quanto aos princípios nomeados na Lei nº 8.666/93, consigne-se, por ora, que: a) o da igualdade impõe à Administração elaborar regras claras, que assegurem aos participantes da licitação condições DE ABSOLUTA EQUIVALÊNCIA durante a disputa, tanto entre si quanto perante a Administração, intolerável qualquer espécie de favorecimento;” (in ***Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas, Ed. Renovar, pg. 25)***

É através do processo licitatório que a Administração propicia àqueles que desejam contratar com o Poder Público, na execução de obras e serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, que o processo será o mais transparente e isonômico possível, através das condições previamente estabelecidas no ato convocatório, atuando como um fator de moralidade nos atos administrativos e principalmente lastreados nas leis.

A Vinculação ao Instrumento Convocatório é o princípio básico de toda a licitação, funcionando como lei interna, vinculando aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

A partir do momento que forem estabelecidas as regras para uma contratação, essas se tornam inalteráveis. Isto não significa que, se verificada as inadequações editalícias a tempo, essas não possam ser corrigidas tempestivamente através de aditamento ou expedição de um novo edital, sendo prorrogados os prazos, caso afete a elaboração de propostas.

Jurisprudências consolidam a importância da aplicação dos Princípios Gerais em decisões acerca da matéria e a não observância desses princípios é causa de nulidade do processo, logo, o edital deverá ser retificado por ser questão de lícima Justiça e Direito.



Assim sendo, a Impugnante utiliza-se desse instrumento oficial para IMPUGNAR O ATO CONVOCATÓRIO EM TELA. Requer, *data máxima vênia*, a verificação dos apontamentos feitos, bem como sugere a essa Honrosa Administração uma reflexão aprofundada do caso, por ter a convicção de que a Casa é conduzida pelo mais elevado primor aos Princípios Públicos e de Honradez a Nação Brasileira.

III. DE RECENTÍSSIMA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUANTO À EXIGÊNCIA ILEGAL

Como é cediço, foi realizada denúncia no Tribunal de Contas da União contra Edital do Serpro, cujo bojo, em resumo, foi a exigência ilegal de certificação para manutenção em sala cofre, as mesmas exigências aqui impugnadas.

Houve abertura da Tomada de Contas n. 014.749/2023-8.

No âmbito do TCU foi considerada a plausibilidade jurídica das alegações do denunciante e das verificações feitas pela Unidade Técnica,

Ato contínuo, sobreveio Acórdão n. 1610/2023, a respeito do qual transcreve-se importantíssimo trecho:

9. Acórdão 1610/2023:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 327/2023 do Serpro, que objetivou a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção à sala-cofre de seu centro de certificação digital,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 234, 235 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, 108 da Resolução-TCU 259/2014 e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da denúncia, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar em razão da perda do objeto;

9.3. dar ciência ao Serpro sobre as seguintes exigências de habilitação técnica de caráter restritivo, identificadas no Pregão 327/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. a demonstração de experiência anterior na manutenção de sala-cofre com base, exclusivamente, na certificação VDMA 24991-2 ou superior (item 7.1.4, subitem b.3.1, do edital), ao invés da comprovação por outras normas técnicas, a exemplo da ABNT 15.247, viola o art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e o princípio da competitividade, contido no art. 5º da mesma Lei;

9.3.2. a apresentação de declaração emitida pelo fabricante da sala-cofre ou por seu representante no Brasil, assinada por funcionário credenciado para isso, que comprove



que a empresa é autorizada a realizar os serviços de manutenção preventiva programada e corretiva (item 1.4, subitem 'b', do edital) afronta o art. 67 da Lei 14.133/2021 e a 13ª versão do Procedimento de Certificação PE 047;

- 9.4. comunicar esta decisão ao denunciante e ao Serpro;
 - 9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante;
 - 9.6. arquivar os presentes autos.
10. Ata nº 32/2023 – Plenário.
 11. Data da Sessão: 9/8/2023 – Ordinária.
 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1610-32/23-P.

Indiscutível, pois, o entendimento da Egrégia Corte, especificamente quanto ao caráter restritivo da exigência de apresentação de declaração emitida pelo fabricante da sala-cofre ou por seu representante no Brasil, assinada por funcionário credenciado para isso, que comprove que a empresa é autorizada a realizar os serviços de manutenção preventiva programada e corretiva (item 1.4, subitem 'b', do edital), o que afronta o art. 67 da Lei 14.133/2021 e a 13ª versão do Procedimento de Certificação PE 047.

Ad argumentandum tantum, no processo administrativo n. 017.289/2022-0 do TCU, a nota técnica n. 1/2022 Selog/TCU trouxe as seguintes conclusões:

- a) **A instalação de salas-cofre demanda a certificação. Contudo, a preservação da certificação ao longo do tempo (manutenção) tem restringido a competitividade, pois apenas um grupo econômico (Acecco TI e a Green4T SoluçõesTI Ltda.) possui certificação pela Norma Técnica Brasileira (NBR) 15.247 para manutenção das salas-cofre do fabricante Lampertz/Rittal. Uma solução apontada foi permitir-se a apresentação de certificados emitidos por outras certificadoras credenciadas junto ao Inmetro, não apenas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);**
- b) **A instalação é uma atividade diferente da manutenção. Assim, não há motivos para se exigir que a manutenção seja feita exclusivamente pelo fabricante ou por empresa credenciada pelo fabricante;**
- c) **Conforme a certificadora UI. do Brasil, o certificado é fornecido ao fabricante, não ao produto. Assim, se um produto certificado não passa pelas manutenções, ele perde a garantia, mas não a certificação;**
- d) **A instrução normativa 1/2019 da Secretaria do Governo Digital do Ministério da Economia (IN – SGD/ME 1/2019), alterada pela IN –**



SGD/ME 31/2021, no item 4.3.3, estabeleceu que as entidades contratantes devem abster-se da exigência de exclusiva certificação pela norma ABNT NBR 15.247, permitindo a apresentação, pelas licitantes, de certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de certificados equivalentes. Contudo, não há atualmente certificação para o serviço de manutenção de sala-cofre, dada a ausência de norma técnica que a discipline, existindo apenas a certificação do produto sala-cofre em si (seja conforme a ABNT NBR 15.247, seja conforme outras normas internacionais);

- e) A NBR 15.247 é uma norma de observância voluntária (não compulsória). A norma EN 1047-2 é compatível e possui os mesmos níveis de segurança que a NBR 15.247;**
- f) A NBR 15.247 refere-se apenas à estrutura da sala-cofre, que corresponde a menos de 20% de toda a solução, portanto, não faz sentido exigir certificação na NBR 15.247 para a manutenção de toda a sala-cofre;**
- g) A perda da certificação da ABNT NBR 15.247 pelo fato de a manutenção não ter sido feita pelo fabricante não implica em perda dos investimentos com a qualidade da sala-cofre, uma vez que a perda da certificação ocorre de maneira automática, sem que seja avaliada a qualidade da manutenção;**
- h) O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) revogou o Pregão (PE) 8/2019, que continha a exigência de preservação da certificação durante as manutenções e promoveu nova licitação (PE 15/2019) sem a referida exigência, tendo reduzido o valor contratado de R\$ 995.899,96 (obtido no certame revogado) para R\$ 583.499,96 no novo certame (redução de 39%);**
- i) Na mesma linha, o Centro Integrado de Telemática do Exército homologou o PE 4/2020 pelo valor negociado de R\$339.999,60 ao ano, 40% inferior ao obtido no pregão anterior, de R\$ 565.000,00, ofertado pela Aceco TI, em que houve a exigência de certificação.**
- j) O fato de uma empresa ser autorizada pelo fabricante para prestar serviços de manutenção, não traz, necessariamente, maior qualidade aos serviços prestados. De outro modo, não ser autorizada pelo fabricante a realizar manutenções, por si só, não aumenta o risco de eventos adversos, desde que a empresa comprove a sua capacidade técnica;**
- k) Não há irregularidade na licitação em lote único dos itens instalação e manutenção de salas-cofre, porque o valor da manutenção é muito inferior ao da instalação;**



- l) Existem várias empresas fabricantes e fornecedoras de salas-cofre. O que restringe a competição é o procedimento específico (PE) 047 da ABNT, o qual exige que a manutenção seja feita pelo fabricante ou seu autorizado, como condição para manter a certificação ABNT NBR 15247;
- m) Uma segunda proposta de solução seria exigir dos fabricantes a instrução do trabalho ou mesmo treinamento para quem for fazer a manutenção;
- n) Não se pode exigir, como comprovação da capacidade técnica do licitante, para fins de contratação da manutenção, a apresentação de uma certificação, já que não existe certificação de serviço de manutenção;
- o) Não exigir como requisito de habilitação técnica a certificação pela NBR 15.247, mas exigir, durante a execução do contrato, a manutenção do certificado da salas-cofre resulta na mesma restrição à competitividade, no caso do fabricante Lampertz/Rittal, pois somente a Aceco TI e a Green4T, e sua credenciada Orium Telecomunicações, poderiam manter a certificação; e**
- p) Como há previsão de a ABNT realizar auditorias anuais em todas as salas-cofres instaladas, para verificar o cumprimento do programa de manutenção conforme orientações do fabricante, não há por que exigir que a manutenção seja feita apenas pelo fabricante ou empresa por ele credenciada, uma vez que, tendo em mãos o programa de manutenção, qualquer empresa com habilidade poderá seguir esse programa.

Neste sentido, após considerações expostas pela própria ABNT no processo Administrativo citado *suso*, ouvidas as partes interessadas, bem como coletadas informações junto aos órgãos e entidades públicas federais contratantes, houve a modificação na Nota Técnica-AudContratações 1/2024, a qual concluiu que:

“Ouvidas as partes interessadas no painel de referência, bem como coletadas informações junto a órgãos e entidades públicas federais contratantes, chegou-se às seguintes conclusões:

- a) a exigência de que a empresa contratada para a prestação de serviços de manutenção em sala-cofre seja o seu fabricante ou empresa por ele autorizada tem impacto relevante sobre o preço da contratação, na ordem de 109%, em média (ou seja, mais do que o dobro), quando comparadas às contratações nas quais não houve essa exigência;***
- b) há indícios de que a elevação do preço mencionada no item anterior decorre do fato de que a regra estabelecida pela ABNT, e demais OCPs, criou, na prática, uma reserva de mercado para o grupo***



econômico formado pelas empresas Aceco TI e Green4t – e sua única autorizada –representantes legais no país do fabricante alemão Rittal GmbH (sala-cofre modeloLampertz/Rittal), embora eventualmente não tenha sido essa a intenção da regra;

c) as condições de segurança da sala-cofre e a qualidade do serviço de manutenção são iguais ou muito semelhantes quando se comparam os serviços prestados pelo fabricante ou sua autorizada com os serviços prestados por empresas que não ostentem essa condição;

d) abster-se de exigir, nos editais, que a futura contratada para serviços de manutenção seja o fabricante ou sua autorizada não significa, necessariamente, perda do certificado NBR 15.247, pois isso pode não ocorrer caso a empresa a ser contratada se enquadre nesse requisito;

e) nos casos em que ocorreu a perda do certificado NBR 15.247, os órgãos e entidades não identificaram qualquer tipo de prejuízo à segurança e funcionalidade da sala-cofre; e

f) relativamente ao OCP ABNT, a partir da revisão 15 do PE-047, de 23/5/2023, passaram a existir duas certificações, uma sobre a NBR 15.247, relativamente à fabricação/instalação da sala-cofre, e outra sobre o PE-047, relativamente ao serviço de manutenção. Nesse caso, a partir de 23/5/2024, abster-se de exigir o certificado para serviços de manutenção não terá impactos quanto ao certificado de fabricação/instalação.

Cabe ainda esclarecer que, no dia 18 de setembro de 2024, o TCU apreciou o referido processo administrativo referente à nota técnica citada *suso* elaborada pelas Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

Destaca-se que o estudo foi realizado com vistas a dar atendimento ao item 9.3 do Acórdão 2.680/2021 – Plenário, que identificara a necessidade de se avaliar alternativas para a adoção da certificação ABNT NBR 15.247 como **critério de qualificação técnica ou habilitação em licitações para manutenção de salas-cofre**, uma vez que essa norma, em conjunção com a ABNT PE 047.07, restringe a execução dos serviços apenas aos respectivos fabricantes ou às empresas por eles credenciadas, podendo resultar, assim, em prejuízo ao interesse público.

O relator da matéria, ministro Jorge Oliveira, anuiu, em linhas gerais, às conclusões apresentadas na nota técnica, entre as quais a de que referida exigência de certificação compromete a competitividade e a obtenção de propostas mais vantajosas



para a Administração, criando uma reserva de mercado para grupo econômico específico.

Destacou a comparação realizada com licitações em que a qualificação técnica das licitantes admitiu a comprovação da prestação prévia de serviços, a certificação ou credenciamento emitido por qualquer organismo acreditado pelo Inmetro ou outra certificação equivalente, em que houve ampliação da concorrência e redução dos preços, de cerca de 60%, em relação aos certames anteriores, a exemplo do que ocorreria em certames promovidos pelo Inep e pelo Serpro.

Ao final, o relator propôs e o Plenário acolheu, por unanimidade, autorizar a ampla divulgação da Nota Técnica-AudContratações 1/2022, com a exclusão da proposta de encaminhamento, sem prejuízo de esclarecer que se trata de estudo interno da área técnica do Tribunal, **podendo servir de subsídio ao estudo da matéria pelos órgãos contratantes**, mas não possuindo poder cogente ou vinculante, nem configurando entendimento prévio do TCU sobre o assunto, que apenas **se pronunciará em cada caso concreto, de acordo com as respectivas circunstâncias.**

Conforme vastamente exposto no estudo interno da área técnica do TCU, a qual foi autorizada a ampla divulgação, restou comprovado que:

as condições de segurança da sala-cofre e a qualidade do serviço de manutenção são iguais ou muito semelhantes quando se comparam os serviços prestados pelo fabricante ou sua autorizada com os serviços prestados por empresas que não ostentem essa condição;

abster-se de exigir, nos editais, que a futura contratada para serviços de manutenção seja o fabricante ou sua autorizada não significa, necessariamente, perda do certificado NBR 15.247, pois isso pode não ocorrer caso a empresa a ser contratada se enquadre nesse requisito;

nos casos em que ocorreu a perda do certificado NBR 15.247, os órgãos e entidades não identificaram qualquer tipo de prejuízo à segurança e funcionalidade da sala-cofre;

relativamente ao OCP ABNT, a partir da revisão 15 do PE-047, de 23/5/2023, passaram a existir duas certificações, uma sobre a NBR 15.247, relativamente à fabricação/instalação da sala-cofre, e outra sobre o PE-047, relativamente ao serviço de manutenção. Nesse caso, a partir de 23/5/2024, abster-se de exigir o certificado para serviços de manutenção não terá impactos quanto ao certificado de fabricação/instalação.



Diante do exposto, não há outro caminho a trilhar que não seja o afastamento das exigências editalícias constantes no objeto do edital e no termo de Referência, de que o licitante, na fase de habilitação, tenha que comprovar, por meio de documentação oficial emitida pelo fabricante da sala e do organismo certificador, que a sala objeto do atestado mantém a conformidade das características construtivas com base no que determina o procedimento específico PE 047 da entidade certificadora.

IV. DO PEDIDO

Forte em suas razões, com fulcro na Lei nº 14.133/2021 e nos artigos citados ao longo desta peça, requer que seja acolhida a presente Impugnação, de maneira a suprimir as partes **da exigência contida no objeto da licitação e da exigência contida no item 10.31.1 do Termo de Referência e todos os seus reflexos e consectários atinentes a matéria, no que tange a necessidade ilegal da manutenção da certificação da sala cofre, bem como que na fase de habilitação tenha que comprovar, por meio de documentação oficial emitido pelo fabricante da sala e do organismo certificador, que a sala objeto do atestado mantém a conformidade das características construtivas com base no que determina o procedimento específico PE 047 da entidade certificadora.**

Mantendo-se as partes das exigências aqui combatidas estará a *Douta* Comissão favorecendo demasiadamente determinadas empresas em detrimento de outras aptas a executarem os serviços objeto do Edital da Licitação.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília, 5 de dezembro de 2025.

ADVOCACIA E CONSULTORIA JURIDICA

ATLÂNTICO ENGENHARIA LTDA
CARLOS HENRIQUE FREITAS SAMPAIO

FLÁVIA GURGEL NOGUERIA
OAB DF 47.117

FERNANDA GURGEL NOGUEIRA
OAB DF 29.662