

## DECISÃO SOBRE A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 033/2020-EMAP, APRESENTADA PELA EMPRESA FONMART TECNOLOGIA LTDA.

Trata-se de Impugnação apresentada pela empresa **FONMART TECNOLOGIA LTDA** ao Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 033/2020-EMAP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de equipamentos para substituição e/ou implantação no sistema de controle de acesso e CFTV IP, incluindo todos os serviços de instalação, configuração e implantação junto ao sistema de vídeo monitoramento e sistema de controle de acesso utilizados pela EMAP.

### I – DA ADMISSIBILIDADE

A previsão legal do instituto da impugnação de instrumento convocatório em processo licitatório jaz na Lei Federal nº 13.303/2016, §1, art. 87, conforme o excerto seguinte:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º.

Em semelhantes termos, consigna o item 2.1 do instrumento convocatório ora impugnado que:

2.1. Qualquer cidadão ou interessado poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o ato convocatório do Pregão, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a impugnação ser julgada e respondida em até 3 (três) dias úteis, nos termos do art. 94 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMAP

A par dos regramentos de admissibilidade acima explicitados, em sucinto exame preliminar acerca do pedido de impugnação formulado, tem-se que:

1.1 TEMPESTIVIDADE: A data de abertura da sessão pública do certame, no sistema compras governamentais do Banco do Brasil (Licitações-e), foi marcada originalmente para ocorrer em 03/11/2020, conforme extrato publicado no Diário Oficial do Estado. Assim, conforme a condição decadente de lastro temporal, o pedido de impugnação em exame foi protocolizado tempestivamente, posto que recebido no meio eletrônico exigido no instrumento convocatório em 17/07/2019.

1.2 LEGITIMIDADE: Entende-se que a empresa é parte legítima, por interpretação extensiva do §1º do artigo 87 da Lei Federal nº 13.303/2016.

1.3 FORMA: o pedido da recorrente foi formalizado pelo meio previsto no subitem 2.2 do Edital, com identificação da licitante (subscrito por pessoa indicada como representante legal da empresa), em forma de arrazoado com identificação do ponto a ser atacado e com fundamentação para o pedido.

## II – DAS ALEGAÇÕES

Em apertada síntese, a impugnante alega a necessidade de retificação do edital por suposta restrição à competitividade, na medida em que não se sustentaria a exigência de padronização estabelecida no Instrumento Convocatório, que o próprio edital admite em seu “Item 10 – Requisitos Técnicos” que a licitante apresente comprovação de “Prestação de serviços técnicos especializados de Instalações e configurações de equipamentos da INDIGO VISION.”, apesar de permitir para as demais exigências a comprovação de “...similar ou superior...”.

Do exposto, requer a modificação e do Termo de Referência, a fim de que sejam sanados os vícios apontados.

## III - DA ANÁLISE DO MÉRITO

De conhecimento da impugnação apresentada, passa-se a analisar as alegações das Impugnantes:

Analisando-se o mérito da impugnação, cumpre ressaltar as considerações, a saber, transcritas em sua integralidade, realizadas pelo setor técnico responsável pela elaboração do Termo de Referência, anexo em que se encontra a concepção da especificação técnica sobre a necessidade de padronização de equipamentos objeto da licitação:

### **“2.2. JUSTIFICATIVAS QUANTO À NECESSIDADE DE PADRONIZAÇÃO.**

*Tendo em vista a iminente necessidade de ampliação dos equipamentos de controle de acesso de veículos, bem como o necessário fornecimento posterior de peças de reposição (“spare parts”) para manter em funcionamento os sistemas implantados e visando também futuras manutenções corretivas e emergenciais, a EMPRESA MARANHENSE DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA – EMAP entende que o princípio da padronização deve ser prestigiado, pelas razões apontadas a seguir.*

**Artigo 47 da Lei nº 13.303 de 30 de Junho de 2016.**

**“Art. 47. A empresa pública e a sociedade de economia mista, na licitação para aquisição de bens, poderão:**

**I - indicar marca ou modelo, nas seguintes hipóteses:**

**a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;”**

**REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA EMPRESA MARANHENSE DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA – EMAP:**

**Art. 146 A Empresa Maranhense de Administração Portuária, na licitação para aquisição de bens, poderá:**

**I - indicar marca ou modelo, nas seguintes hipóteses:**

**a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;**

*O referido artigo impõe que toda compra seja avaliada em face do dito princípio da padronização, com o intuito de evitar aquisição de bens diferentes nos seus elementos componentes, na qualidade, na produtividade e na durabilidade, com implicações diretas e imediatas na operação, no suporte, no estoque, na manutenção, na assistência técnica, nos custos, no controle e na atividade administrativa. Somente com essa padronização atende-se o interesse público, o único legitimamente perseguível pela Administração Pública.*

*Isto posto, a padronização, por todas as razões já descritas neste termo, foi objeto de competente processo administrativo, aberto e instruído com toda a transparência possível e conduzido por uma comissão de alto nível a qual definiu essa como sendo a melhor forma de descrição do presente processo.”*

De início, cumpre esclarecer que a Administração procura sempre atender ao interesse público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, considerando-se, ainda, a finalidade total da aquisição ou serviço que se pretende, para o alcance dos objetivos motivadores da contratação e a produção dos benefícios pretendidos da forma mais eficiente e eficaz.

Em que pertine à questão da padronização do objeto, evidenciam Dawison Barcelos e Ronny Charles, no Livro Licitações e Contratos nas Empresas Estatais:

*A Administração deverá homogeneizar as características técnicas de cada objeto licitado e o desempenho na sua execução, além, quando for o caso, das condições de manutenção, de assistência técnica e de garantias oferecidas.*

*Com a padronização, gera-se otimização dos custos e restam superadas dificuldades burocráticas para a precisa definição contratual. Ademais, a padronização legítima pode incentivar a redução dos custos pelo aumento da competitividade, uma vez que o mercado passa a conhecer de forma mais transparente dos objetos que serão pretendidos nas eventuais licitações.*

Perante o aludido pelo Doutrinador, verifica-se a pertinência da padronização objeto, desde que este imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.

Segundo Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch, na obra Lei das Estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais, a primeira orientação da lei é para fomentar a padronização. De acordo com os autores, “a padronização de objeto implica encontrar uma suficiente e satisfatória definição integral da solução esperada quando da licitação, com apontamento de todos os requisitos de qualidade e características que atendam à necessidade administrativa.”

Já Sidney Bittencourt, (in A Nova Lei das Estatais: novo regime de licitações e contratos nas empresas estatais), assim explanou sobre o assunto, *in verbis*: “Padronizar o objeto deve ser um objetivo constante, por se configurar como um mecanismo de racionalização de custos operacionais.”

Nesse diapasão, o Tribunal de Contas da União – TCU já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que a padronização seria a mais eficiente à administração:

*3.5.2 O que se vê aqui é que a padronização está sendo implementada em um ritmo aquém do necessário para que se atinja um nível de desempenho adequado para um funcionamento equilibrado do Com-Hupes. **A padronização é desejável em qualquer atividade econômica, sendo doutrinariamente compreendida como princípio da padronização, que também é caro e buscado pela Administração Pública.** Tal princípio está fortemente relacionado com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, razão por que tem de ser observado atentamente pelas administrações tanto do Com-Hupes como da UFBA, para que se busque viabilizar econômica e financeiramente a existência do hospital universitário, já que ele, ao lado de outros hospitais universitários no Brasil, sofre com dificuldades de ordem orçamentária, financeira, administrativa, e econômica de modo geral. Assim, a solução para essas*

*dificuldades passa obrigatoriamente pela padronização de processos e procedimentos, o que significa, no final das contas, aumento de eficiência e redução de custos, isto é, mais economicidade. (grifo nosso)*

(TCU. Acórdão nº 1.607/2011-Plenário)

Isto posto, cumpre ainda destacar ainda que a discricionariedade da Administração para definir o objeto da licitação encontra-se disposta no art. 31 e 32 da Lei nº 13.303/2016, e com o respaldo do entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União: **SÚMULA TCU nº 270/2012**: “Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender a exigências de padronização e que haja prévia justificação.”

No caso em comento, a questão foi balizada pela equipe técnica requisitante, qual seja, a Gerência de Tecnologia da Informação da EMAP, durante todo o processo de contratação, observando em sua análise técnica as possíveis consequências da falta de padronização para a execução do objeto que se pretende contratar.

Submetidas as alegações ao exame da unidade requisitante, responsável pela elaboração do Termo de Referência que orientou este certame, foi a apresentada a seguinte manifestação técnica:

De fato, o Edital em sua página 21, Item “1.2. DETALHAMENTO” cita que “Os equipamentos listados deverão ter total compatibilidade e integração com os atuais sistemas e equipamentos disponíveis na EMAP.

É verdade, conforme descrito no ofício e no próprio site do fabricante, que a plataforma de Gerenciamento de Imagens Control Center pode ser considerada uma plataforma aberta.

Conforme explícito no site essa abertura dá-se, pois, além de possuir APIs de comunicação desenvolvidas para sistemas específicos, possuem também um Gateway com drivers dedicados para comunicação com sistemas legados e protocolos abertos com padronização como ONVIF Profile S, OPC e MS SQL.

Vale ressaltar que o ONVIF, como ele mesmo se define, é um fórum aberto que fornece e promove interfaces padronizadas para permitir interoperabilidade de dispositivos de segurança com comunicação IP, portanto, trata-se, portanto, de um conjunto de instruções para o qual se criou um padrão, que os fabricantes de hardware e software podem ou não seguir em sua totalidade.

Há de se notar que mesmo obtendo a certificação ONVIF isso não impede que façam implementações adicionais que não seguem os padrões ONVIF ou mesmo de algumas funções mais comuns que podem ou não estar dentro do protocolo ONVIF, ou seja, a implementação tem que estar tanto no dispositivo físico quanto no software, de forma que uma câmera até pode colocar todos os seus recursos integráveis por uma camada, mas não em outra.

Na prática, isso significa que **mesmo que uma câmera ou outro dispositivo seja testado e certificado para algum Profile do ONVIF, isso não significa obrigatoriamente, que todas as suas funções estarão disponíveis via ONVIF**. Uma câmera por exemplo, pode integrar sua imagem, mas pode não ter seus recursos de áudio e funções específicas do equipamento, limitando assim seu uso.

É por isso que solicitamos que as câmeras sejam do fabricante existente, dessa forma temos certeza de que todos os seus recursos, via ONVIF ou não, poderão ser

- 4 -

explorados sem correr nenhum tipo de risco, visto que **compatibilidade não significa disponibilidade de todas as funcionalidades do sistema nativo.**

Vale ressaltar que a padronização não é solicitada apenas pelos protocolos compatíveis, mas **principalmente pelas funções e características dos equipamentos**, visto o objetivo do certame é substituição e implementação de equipamentos dentro do sistema atual, portanto, não faremos substituição e/ou alteração no sistema implantado.

Preliminarmente, importante sublinhar que a indicação da marca em certames licitatórios, embora não seja a regra, é legalmente permitida quando tecnicamente justificável, nos seguintes casos, com esteio na Lei Federal nº 13.303/2016:

Art. 47. A empresa pública e a sociedade de economia mista, na licitação para aquisição de bens, poderão:

I - indicar marca ou modelo, nas seguintes hipóteses:

**a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;**

b) quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor constituir o único capaz de atender o objeto do contrato;

c) quando for necessária, para compreensão do objeto, a identificação de determinada marca ou modelo apto a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão “ou similar ou de melhor qualidade”; (grifo nosso)

Nesse ponto, a unidade técnica requisitante valeu-se da indicação de marca/modelo específica, em decorrência da necessidade de manutenção da compatibilidade dos equipamentos a serem adquiridos, face ao parque instalado da EMAP.

Assim, nota-se que há casos em que a restrição por determinadas marcas é lícita e até recomendável, desde de que tecnicamente justificado. *In casu*, o Setor Requisitante procedeu com a exposição das justificativas, conforme disposições do item 2 do Termo de Referência.

Ocorre que em face do detalhamento do objeto, percebe-se que, de fato, a unidade demandante cometeu um equívoco, na medida em que utiliza a expressão “Similar ou superior” a marca referenciada, utilizando-se do enquadramento previsto na alínea “c”, I, do art. 47 da Lei das Estatais, quando, para o caso em tela, deveria ter sido utilizada a indicação em virtude da padronização.

Relevante, pois, destacar a distinção entre a indicação de marca ou modelo nos casos de padronização com a menção à marca de referência, caso em que o órgão licitante insere a expressão “ou similar” de “qualidade superior” na descrição do objeto.

Acerca dessa diferença, assim se manifestou o Tribunal de Conta da União no Acórdão 2.829/15 – Plenário:

A diferença básica entre os dois institutos é que o primeiro (excepcionado pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993), admite a realização de licitação de objeto sem similaridade nos casos em que for tecnicamente justificável, ao passo que o segundo é empregado meramente como forma de melhor identificar o objeto da licitação, impondo-se a aceitação de objeto similar à marca de referência mencionada”.

Diante da necessidade de reforma do Termo de Referência, o setor requisitante decidiu pela suspensão do certame para correição da irregularidade apontada, dentre outras, conforme já constante da versão alterada do edital.

Do exposto, no mérito, com base nas razões de fato e de direito acima desenvolvidas, a despeito das alterações decorridas, não há razão para acolher as alegações da impugnante, haja vista que não se observar restrição das especificações técnicas consignadas no Termo de Referência, visto que a indicação de marca/modelo é pertinente nos casos de necessidade de padronização, quando amparada em razões de ordem técnica, que demonstre ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público

#### **IV – DA DECISÃO DO PREGOEIRO**

Do exposto, e pelas razões aqui apresentadas, e com embasamento nas justificativas técnicas apresentadas pela d. Gerência de Tecnologia da Informação, decide-se pela **IMPROCEDÊNCIA** do pedido formulado pela empresa FONMART TECNOLOGIA LTDA.

São Luís-MA, 17 de dezembro de 2020.

**Maykon Froz Marques**  
Pregoeiro da EMAP

**De acordo:**

Caroline Santos Maranhão  
**Presidente da CSL/EMAP**