



**Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde**

Ofício nº. 726/2020 – SMS

Cajamar, 22 de maio de 2020.

A

LSKL Marcenaria LTDA EPP

Rua Enotria, 327. Vila Mazzei. São Paulo.SP

Assunto: Resposta da Impugnação.

DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de Impugnação interposta por LSKL MARCENARIA LTDA – EPP aos termos do Pregão presencial nº 33/2020, cujo objeto é a contratação de empresa para confecção, montagem e instalação de moveis planejados, para a adequação das salas de Medicação, Odontologia e Enfermagem para inauguração das Unidades de PSF do São Benedito (KM43) e ESF Portal dos Ipês III.

Em síntese, aduz a impugnante que: *i)* o edital exige o certificado de procedência de madeira, mas que este é detido apenas por quem fabrica ou revende matéria-prima bruta (madeira), e não por ela que apenas irá fabricar os móveis; *ii)* a exigência de certificado ambiental de cadeia de custódia, bem como de certificados de processo de preparação e pintura de superfícies metálicas e outros (de acordo com as Normas técnicas da ABNT) são restritivas, e afastam licitantes do certame; *iii)* em razão da COVID-19 diversos institutos hábeis a realização de testes requeridos no edital estão fechados, e os testes não poderão ser realizados.

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600

E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br

Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde

Por fim, requer a nulidade de cláusula e pugna pela republicação do edital, com reabertura do prazo inicialmente previsto, conforme art. 21, § 4º da Lei nº 10.520/2002.

Eis o relato do necessário.

DA ADMISSIBILIDADE

Para admissão da impugnação, são analisados, ao menos, os seguintes requisitos: tempestividade, legitimidade, motivação.

A impugnação é tempestiva, porquanto apresentada no último dia do prazo previsto no item 8.1 do edital. A legitimidade está atendida, porquanto a empresa foi representada por seu representante legal. Entretanto, há insuficiência da motivação apresentada, que prejudica a regular análise do pleito. Veja-se.

A impugnante discorre sobre a exigência de certificado alegando que o mesmo só poderá ser fornecido por quem fabrica ou revende a matéria prima-bruta, e neste caso ela estaria excluída, porquanto não tem acesso à flora, retirada de árvores, afins. Ela ainda relata a inserção de lista extensa de laudos e relatórios solicitados, e acrescenta que com a pandemia, o Estado de São Paulo decretou o fechamento temporário de diversos institutos, dentre eles, o IPT, que é competente para emitir as certificações exigidas e que o prazo fixado em edital seria inexecutável em razão disso. Finaliza dizendo que entende a exigência das certificações do fabricante da matéria-prima, mas que as exigências em nome da transformadora são incompatíveis. No pedido pede a declaração de nulidade do item atacado, com republicação do edital e reabertura do prazo.

Pois bem. Durante a petição, a impugnante menciona diversos itens do edital, sem contudo, deixar claro qual seria a irregularidade em cada um deles. Ao passo que critica a exigência de certificados, tampouco declara entender a motivação do exigido. Elenca diversos documentos, sem, contudo, mostrar qual

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600

E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br

Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde

é a impropriedade em cada um deles. Se opõe à exigência de certificados, justificando que ela não poderia participar do certame porque não possui parte dos documentos. E, ao afirmar que o IPT estaria fechado, faz cair por terra seu próprio fundamento, porque junta comunicado que informa que o campus do IPT estará fechado, mas as equipes continuarão em trabalho remoto, de modo que o contato deverá se dar, prioritariamente, por e-mail.

Ora, não é demais lembrar que o tópico “do pedido” serve para sintetizar o interesse processual e a motivação do impugnante, devendo contemplar objetivamente quais os pontos impugnados e que merecem eventual retificação caso acolhida a impugnação.

Seguindo esta premissa, o que se nota é que a impugnante deixou de constar no referido tópico qual o item quer que a Administração declare nulo, ou seja, deixou de motivar o pedido final, descumprindo com um dos elementos de admissibilidade da impugnação. Logo, em preliminar, a impugnação não merece ser admitida.

De todo modo, apenas para que ao futuro a impugnante não alegue ilegalidade quanto à inadmissão da impugnação, passa-se ao exame de mérito, supondo-se que o pedido da impugnante seja genérico e compreenda a totalidade da documentação técnica exigida.

DO MÉRITO

Da Discricionariedade do Administrador Público

Como é cediço, a licitação é o meio pelo qual a Administração Pública busca obter a proposta mais vantajosa e econômica na aquisição de produtos ou



Prefeitura do Município de Cajamar Estado de São Paulo Secretaria Municipal de Saúde

prestação de serviços, a fim de atingir o interesse público da melhor forma possível.

Por certo que "proposta mais vantajosa" não é sinônimo de "proposta mais econômica financeiramente", porquanto, ao elaborar o edital a Administração precisa incluir regras que além de obter propostas financeiramente interessantes, também sejam atrativas quanto à todas as circunstâncias previsíveis (capacitação técnica, qualidade do produto, e etc).

Veja o que dispõe o i. Marçal Justen Filho¹ acerca da vantajosidade:

*A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (com observância do princípio da isonomia). A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. **A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício.** A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.*

(...)

De modo geral, a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade. Significa

¹ FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2009, p. 63.



**Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde**

dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto.

Depreende-se da leitura que se é necessária a observância de aspectos de qualidade e onerosidade, cabe à Administração lançar as disposições que regerão o Instrumento Convocatório de forma adequada e adaptada ao objeto licitado, utilizando-se de seu Poder Discricionário para sua composição, sem deixar de observar os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade.

Assim, resta evidente que é o juízo discricionário do Administrador quem determina as especificações do produto ou do serviço que pretende adquirir, de modo a extrair as melhores condições de sua utilização para adequar-se às suas necessidades².

Neste diapasão, é certo que a inserção de exigências – que tem por finalidade proteger a qualidade dos serviços e satisfação do interesse público - por vezes acarreta na limitação de licitantes, mas isso não é visto de forma negativa pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, que, ao julgar os TCs 17608.989.17 e 17632.989.17 destacou:

(...) certa discriminação há de existir a fim de definir melhor o produto que efetivamente vá atender à demanda da Administração e, que as impugnações, naquilo que cada representante fundamentou, não podem subsistir”, e continuou afirmando que “os fundamentos de ambos os pedidos não revelam indícios de violação de

² DALLARIA, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 147.



**Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde**

*direitos, ao menos no sentido de recomendar a
adoção de qualquer medida acautelatória.*

No caso acima, as impugnações quiseram limitar o direito de a Administração descrever e contratar o objeto que mais se aproximasse do interesse coletivo. Por certo, o órgão de controle externo rechaçou tais impugnações porque além de se tratar de exigências corriqueiras, havia justificativa técnica e legal para sua exigência. E no presente caso não é diferente. As certificações e demais documentação técnica exigida é usual no mercado de mobiliário, não se tratando de qualquer excesso.

Neste contexto, a exigência de certificados técnicos apropriados constitui-se imprescindível para a contratação que se pretende firmar, pois são estes que comprovaram que a empresa licitante possui experiência na confecção de móveis de forma apropriada e condizente com a legislação vigente sobre meio ambiente e qualidade técnica.

Destarte, uma vez que não houve por parte da Administração o equívoco na elaboração do edital e em todas as suas exigências, pois tais partem da discricionariedade que o gestor público detém, e possuem justificativa adequada para sua inclusão, imperioso destacar a importância dos certificados exigidos e o amparo jurisprudencial para tanto, especialmente em atenção à realização de contratações que presem pelo desenvolvimento sustentável previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Da necessária certificação das empresas licitantes

De pronto, vale mencionar que a manifestação da Impugnante quanto aos certificados é genérica, portanto, esta colacionou a integralidade da cláusula editalícia que os mencionou e destacou que a exigência interferiria na competitividade do certame, sem, contudo, pontuar por que cada um dos certificados solicitados seriam anticompetitivos.

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600

E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br

Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



Prefeitura do Município de Cajamar Estado de São Paulo Secretaria Municipal de Saúde

Isso já deixa evidente que o que busca a Impugnante é mudar o edital para que este passe, indiretamente, a beneficiá-la ou, pretende esta “ganhar tempo” com propositura de impugnação sem motivação, para que, eventualmente, a data do certame seja alterada e essa possa se aproveitar. Assim, para que não restem dúvidas que a razão não lhe assiste, vale destacar o porquê das exigências dos certificados estão corretas.

Dispõe a cláusula 6.1.5.1.2. do edital que a licitante vencedora do certame deverá apresentar declaração de que, no prazo máximo de 05 (cinco) corridos, contados do encerramento do certame, apresentará relatórios e certificações de comprovação da qualidade e sustentabilidade dos produtos ofertados. Assim, dispõe o rol de certificados que devem ser apresentados.

O que se buscou com a exigência dos certificados foi garantir que a Administração adquirirá produtos de origem e processamento legais e totalmente coerentes com as normas alusivas ao meio ambiente, haja vista que, quem paga mal, paga duas vezes.

Essa preocupação advém do dever de a Administração, ao realizar contratos com terceiros ou mesmo com os entes públicos, de defender e preservar o meio ambiente, conforme reza o art. 225 da Constituição Federal.

Sinal da preocupação com a questão do meio ambiente, do desenvolvimento nacional sustentável, são as iniciativas adotadas e normatizadas pela ISO - *International Organization for Standardization*, por exemplo, que se preocupam para além dos produtos, mas com o processo produtivo a que eles se submetem.

Assim, em consonância com a proteção do meio ambiente prevista na Constituição Federal em diversos dispositivos, e uma vez que esta é competência de todos os entes da Federação, não poderia a Administração seguir por outro caminho senão o da LEGALIDADE:

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600

E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br

Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (grifamos).

Nesse contexto - de proteger o meio ambiente e preservar a fauna e a flora -, foi exigida a certificação de cadeia de custódia, tendo em vista que esta garante a rastreabilidade desde a produção da matéria-prima que sai das florestas até chegar ao consumidor final, por meio do selo *Forest Stewardship Council (FSC)* – que é um sistema de certificação internacionalmente reconhecido que identifica produtos originados de bom manejo florestal³.

Ao exigir certificado de procedência da madeira, por exemplo, busca a Administração assegurar que a madeira utilizada em determinado produto é oriunda de um processo produtivo manejado de forma correta, permitindo ao consumidor consciente opinar por um produto que não degrada o meio ambiente e contribua para o desenvolvimento social e econômico das comunidades florestais; assegurando a manutenção da floresta, o emprego e a atividade econômica que a mesma proporciona.

A adoção de produtos fabricados com madeira certificada é uma oportunidade das empresas de se relacionarem de forma diferenciada com os consumidores do produto e de trabalhar com os novos rumos da contemporaneidade, tendo em vista que a certificação distingue aquelas que operam de forma correta daquelas que atuam de forma ilegal.

³ UFPR. **Manual de Certificação de manejo florestal no sistema Forest Stewardship Council**. Disponível em: <<http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasghislaine/manual-fsc.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2020.



**Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde**

Veja que as pretensões da Administração são válidas e legais, pois se objetiva a compra de melhor qualidade do produto e do processo de produção, atendendo ao conceito de produção eficiente e sustentável que atualmente é alcançado por diversas empresas do mercado que podem, de forma livre e em igualdade de condições, participar do processo licitatório apresentando seu melhor preço.

Nessa senda, a exigência de certificado com selo de origem não é restritiva no tocante à competitividade, mas sim quanto às ilegalidades, fazendo parte do rol de discricionariedade da Administração a melhor escolha de como evitar esta última.

Diante disso, entende o Tribunal de Contas da União que não há ilegalidade em requerer certificados, exatamente como se vê no presente caso:

14. Não há ilegalidade na exigência de laudos e certificados de conformidade, desde que esta exigência não venha a prejudicar a competitividade do certame licitatório e/ou direcionar o resultado da licitação a favor de determinada empresa.

15. O posicionamento desta Corte de Contas é pacífico no sentido de ser facultado à Administração a exigência de determinada norma como critério de qualificação técnica.

16. Esta exigência está afeta ao poder discricionário do administrador e deve ser acompanhada de parecer técnico devidamente justificado, que evidencie a aplicação de norma, em especial, nos casos em que a aplicação desse regramento reduza a competitividade do certame

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600
E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br
Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde

(Acórdãos TCU-Plenário n^{os} 1.608/2006, 2.392/2006,
555/2008, 1.846/2010).

A Administração ao fazer a sua escolha ponderou as previsões legais, doutrinárias e jurisprudenciais, e, sobretudo, analisou a realidade brasileira, principalmente considerando o cenário ambiental, com diversas denúncias de obtenção de matéria-prima de forma ilegal e destrutiva ao meio ambiente.

Infelizmente, o que se tem visto é uma busca desenfreada por lucro, mesmo que isso signifique violar políticas ambientais asseguradas no texto constitucional, ignorando o necessário equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, dentro do princípio do desenvolvimento sustentável, conforme expõe Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁴:

*(...) A proteção do meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista (sendo composto pela livre iniciativa) passaram a fazer parte de um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental. (...) o princípio possui grande importância, porquanto **numa sociedade desregada, à deriva de parâmetros de livre concorrência e iniciativa, o caminho inexorável para o caos ambiental é uma certeza. Não há dúvida de que o desenvolvimento econômico também é um valor precioso da sociedade. Todavia, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico devem coexistir, de***

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 30.



Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde

modo que aquela não acarrete a anulação deste.
(grifamos).

Ora, da leitura supramencionada depreende-se que não basta que a produção seja econômica, mas que seja atrelada às políticas ambientais, porquanto, ambas precisam coexistir.

Ou seja, não se trata de mera escolha da Administração e sim seu dever buscar, em suas contratações, empresas que tenham a mesma preocupação com o meio ambiente e comprovem isso por meio das certificações exigidas. O zelo para com o meio ambiente, como já dito, constitui princípio da atividade econômica e dever do estado brasileiro nos termos do artigo 170, VI, da Constituição Federal, decorrente do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225, também da Magna Carta.

O fato de a Administração Pública fazer exigências necessárias quando na aquisição de bens e serviços não está a macular os princípios da isonomia e ampla competitividade e sim se cercando, precavendo-se de possíveis dissabores futuros.

Tamanha seria a problemática se tivesse a Administração Pública que observar de forma ilimitada os princípios da isonomia e ampla competitividade realizando as licitações sem as mínimas exigências, promovendo a participação de todos, independentemente de condições para execução do contrato com observância dos fins visado pela Administração.

A título de exemplo, a Administração poderia ser, eventualmente, responsabilizada por utilização de mobiliário com extração de madeira ilegal; o que não se pode admitir, independe do ângulo que se analise a questão.

No mais, no tocante aos demais certificados e relatórios (que, frise-se, a impugnante apenas colacionou, mas não explicou a razão pela qual seriam restritivos), como, por exemplo, o da comprovação à exposição a umidade

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600

E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br

Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



Prefeitura do Município de Cajamar Estado de São Paulo Secretaria Municipal de Saúde

saturada, tem-se que estes são igualmente importantes para atestar a qualidade do mobiliário a ser adquirido pela Administração, e a exigência é específica ou seja, um certificado para pintura, por exemplo, será requisitado APENAS para o mobiliário que necessitar de pintura.

Não se trata, portanto, de exigências aleatórias, mas coordenadas conforme o produto que se busca adquirir, pois, a ausência dos mesmos não trará à Administração a certeza de que a licitante, de fato, utiliza-se dos melhores recursos para a fabricação de seu mobiliário.

Sendo importante ressaltar que é necessário ter a certeza de que os produtos adquiridos serão úteis, duradouros, resistentes e apropriados para uso, e isso, apenas com a palavra das licitantes, a Administração não tem como aferir. Além disso, a maioria dos certificados/relatórios podem ser emitidos junto a entidades e órgãos brasileiros, como o INMETRO, e são regulados pela ABNT.

Por fim, a alegação de que em razão da COVID-19 diversos institutos hábeis a realização de testes requeridos no edital estão fechados, e os testes não poderão ser realizados, precisa ser analisada com cautela. Primeiro porque nem todos os institutos estão fechados, e alguns deles, como a própria Impugnante fez constar, promovem atendimento online.

Segundo que tais certificados e relatórios já deveriam, em tese, fazer parte de documentos que uma empresa séria e comprometida com o meio ambiente têm, porquanto, este não é o único edital a fazer exigências desse tipo, sendo bastante comum a requisição por parte de uma Administração séria e comprometida com o melhor desenvolvimento do país.

Assim, tem-se que para que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa, é preciso dosar o custo-benefício, visando questões econômicas e ambientais, a fim de garantir a perfeita execução dos termos contratuais; e, os certificados e relatórios cumprem o papel de atestar que essa pretensão será efetivada.

Secretaria Municipal de Saúde

Avenida Tenente Marques, 3.780 – Portais - Distrito Polvilho, Cidade Cajamar/SP CEP: 07791-600

E-mail: dir.saude@cajamar.sp.gov.br

Telefone: (11)4448-1750 / 4448-1585



**Prefeitura do Município de Cajamar
Estado de São Paulo
Secretaria Municipal de Saúde**

DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, ainda que a impugnação sob apreço não tenha atendido aos requisitos para sua admissibilidade, examinado o mérito, decide-se por sua improcedência, nos termos acima aduzidos.

Patricia Haddad
Secretaria Municipal de Saúde

Patricia Haddad

Secretária Municipal de Saúde