



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATORA SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SILVIA MONTEIRO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 18-09-2013 – MUNICIPAL

=====

Processo: TC-00001913.989.13-3

Representante: Bolivar Comercial de Embalagens Descartáveis e Prestação de Serviços de Limpeza e Higiene Ltda.

Representada: Prefeitura Municipal de Amparo

Assunto: Exame prévio do edital do pregão presencial nº 061/2013, que tem por finalidade o *“Registro de Preços para aquisição de materiais de limpeza para o Almoxarifado Central da Prefeitura Municipal”*

Subscritores do edital: Arlindo Jorge Junior (Diretor de Departamento de Suprimentos) e Diane Helena Bortolotti (Pregoeira)

Advogados: não há advogados cadastrados no e-TCESP

=====

RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **exame prévio do edital** do pregão presencial nº 061/2013, do tipo menor preço por lote, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO**, que tem por finalidade o *“Registro de Preços para aquisição de materiais de limpeza para o Almoxarifado Central da Prefeitura Municipal”*.

1.2. Insurgiu-se a **Representante, BOLIVAR COMERCIAL DE EMBALAGENS DESCARTÁVEIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E HIGIENE LTDA.**, em síntese, contra as descrições dos itens 12, 13, 14 e 15, que compõem o Lote 2 do Anexo I do edital, por estarem fora das especificações técnicas da ABNT, posto que o edital utiliza a nomenclatura *“Oxi-Biodegradável”*, expressão cientificamente inexistente e que torna impossível a confecção dos produtos, haja vista que a *“junção de **OXI** com **BIO** é incompatível”*, em afronta ao princípio da legalidade, além de oferecer riscos aos consumidores, sendo necessária a substituição do termo *“Oxi-Biodegradável”* para *“Biodegradável”*.

Aduziu que as descrições do *“Papel Higiênico Folha Simples 300”* e do *“Papel Toalha Interfolhas Simples”* são incorretas por não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



apresentarem padrão de qualidade (Classe I, II, III e IV), fator este essencial para fixação do preço; assim, os valores referenciais estão direcionados a marcas e laudos específicos, razão por que sugere a especificação que entende correta para tais itens.

Além disso, o edital estabeleceu a espessura mínima de 0,12mm para os sacos de lixo, no entanto, a ABNT NBR 9191/2008, em sua mais recente versão, silenciou sobre o assunto. Ademais, já se constatou que este fator não garante a aprovação nos testes de resistência, estanqueidade e perfuração estática, dentre outros.

Requeru também determinação para que fosse incluído no texto do edital a exigência de apresentação de laudo técnico do produto, realizado por laboratórios credenciados pelo INMETRO, junto com a documentação exigida do vencedor, a fim de que o responsável técnico tenha eficiência na averiguação do produto licitado e até mesmo do produto entregue.

1.3 Por ocasião da concessão da medida liminar, já **referendada** por este E. Plenário, o e. **Conselheiro Relator** entendeu necessário que a Administração também se pronunciasse acerca da ausência de divulgação do valor estimado da contratação no edital.

1.4 Regularmente notificada, a **Municipalidade** limitou-se a trazer aos autos o comprovante do comunicado de suspensão do certame, as impugnações feitas na via administrativa, bem assim o texto do edital e seus anexos, sem, no entanto, oferecer justificativas para os apontamentos efetuados.

1.5 Instada a se manifestar, a ilustre **Assessoria Técnico-Jurídica** opinou pela procedência parcial das queixas da Representante em razão da documentação por ela apresentada, que demonstra *“que as descrições dos produtos indicados fogem das especificações da ABNT, comprometendo, dessa forma, a competitividade do certame”*. Esse entendimento foi corroborado pelo silêncio da Prefeitura.

1.6 O DD. **Ministério Público de Contas** também considerou parcialmente procedentes as impugnações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Observou, com base no artigo 3º, I e II, da Lei nº 10.520/02 e na decisão prolatada no TC-000726.989.13, que a Administração *“deverá revisar a configuração de cada um dos produtos arrolados no anexo I, extirpando as imposições desnecessárias e corrigindo equívocos”*, não apenas dos itens impugnados, mas também dos demais em que haja necessidade dessa medida, de forma a se adequar *“à disciplina traçada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO ou por suas credenciadas (v.g., ABNT)”*.

No mesmo sentido, considerou necessária a consignação, no edital, da *“estimativa orçamentária, embora o detalhamento em planilhas possa constar apenas do procedimento administrativo”*.

Entendeu que não procedem as críticas feitas ao emprego da expressão *“oxi-biodegradável”*, desde que a Administração verifique se existe autorização dos órgãos oficiais para a produção de sacos de lixo com essa descrição, bem como à pretensa inclusão de laudos específicos sobre a qualidade dos produtos, medida que se encontra na competência da Administração e não na vontade da licitante.

1.7 A D. **Secretaria-Diretoria Geral** anotou que a exigência de apresentação de laudos técnicos pelo vencedor do certame emana da competência discricionária do administrador.

Observou, a despeito de seu entendimento pessoal sobre a questão, que a Administração deverá divulgar o valor estimado da contratação no edital, consoante a jurisprudência dominante desta Corte.

Anotou que o termo *“oxi-biodegradável”* não é um termo técnico. Segundo o Diretor Superintendente do Instituto Nacional do Plástico (INP), Paulo Dacolina, a expressão é inadequada para designar *“oxi-degradável”* não consta das normas da ABNT e não é encontrada em nenhuma norma internacional que trate do assunto, pois os plásticos *“oxi-degradáveis”* (denominados inadequadamente de *“oxi-biodegradáveis”*) não são biodegradáveis, uma vez que não desaparecem na natureza, gerando a chamada *“poluição invisível”*. O plástico é reduzido à minúsculas partículas por ação do oxigênio, diferentemente dos produtos biodegradáveis que são decompostos através de microrganismos.

Portanto, entende que é possível exigir simplesmente sacos plásticos degradáveis, biodegradáveis ou *“oxi-degradáveis”*, mas não *“oxi-biodegradáveis”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Aduziu que assiste razão à Representante quanto à falta de precisão na descrição dos produtos do lote 2 (papéis higiênicos folha simples 300 e papéis toalha interfolhas simples), eis que, uma vez que se está licitando produtos norteados por normas técnicas, em respeito aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, faz-se necessário a apresentação de parâmetros de qualidade, dentro das classes I a IV da ABTN, na descrição dos produtos, por se tratar de fator preponderante para fixação do seu preço.

Destarte, manifestou-se pela procedência parcial da representação.

É o relatório.

VOTO

2.1 Como bem anotaram os órgãos técnicos e o MPC, não merece prosperar a pretensão de determinação para inclusão no texto do edital a exigência de apresentação de laudo técnico do produto, elaborado por laboratórios credenciados pelo INMETRO.

É que essa providência está inserida no âmbito da competência discricionária do administrador que, respeitados os limites legais, poderá adotar, no caso concreto, a solução mais adequada à satisfação do interesse público almejado.

2.2 Mesma sorte não cabe às demais impugnações formuladas pela Representante.

É o caso das excessivas ou inadequadas especificações dos itens que compõem os lotes de produtos constantes do Anexo I do edital, que não se harmonizam com o teor do artigo 3º, II, da Lei nº 10.520/02, segundo o qual *“a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”*.

Na hipótese, a ausência de indicação da classe do papel higiênico ou do papel toalha (itens 9 a 11 do Lote 2) efetivamente dificulta a formulação correta de proposta, porquanto através dessa informação é que se identifica a qualidade do produto, elemento essencial para a fixação do preço a ser ofertado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Da mesma forma, a inadequada e desnecessária referência ao termo “*oxi-biodegradáveis*” (itens 12 a 15 do Lote 2), utilizada na especificação de sacos de lixo.

Não obstante a polêmica que envolve a questão, consoante se pode aferir na matéria mencionada pela D. SDG, o termo, além de não ser técnico, não consta das normas da ABNT e não é encontrado em nenhuma norma internacional que trate do assunto, o que, *per se*, já justifica a sua exclusão do texto editalício.

Apenas para reforçar esse argumento, permito-me transcrever trecho da citada matéria, publicada na Revista Sustentabilidade, que bem demonstra a resistência do Diretor Superintendente do Instituto Nacional do Plástico (INP) à expressão “*oxi-biodegradável*”, *in verbis*:

“O objetivo da INP ao procurar a ABNT para auxiliar no processo de certificação visa proteger os consumidores de produtos que não comprovem as características de biodegradabilidade e barrar o uso do termo oxi-biodegradável, explicou o diretor superintendente do INP, Paulo Dacolina à Revista Sustentabilidade.

Segundo Dacolina, o termo oxi-biodegradável (oxo-biodegradable em inglês segundo os fabricantes dos aditivos) não é um termo técnico.

A norma da ABNT foi elaborada por uma comissão multidisciplinar formada por mais de 70 representantes de entidades e empresas, a maioria fabricantes de plástico, além de laboratórios e universidades, que confirmaram participantes, inclusive Von Roost.

Intitulada “Embalagens Plásticas Degradáveis e/ou Renováveis”, a norma está dividida em duas partes: NBR 15448-1 (Terminologia) e NBR 15448-2 (Biodegradação e Compostagem).

A primeira parte da norma determina que o termo correto seja oxi-degradável e não oxi-biodegradável, retirando o ‘bio’ devido às características do material. Segundo Dacolina, o termo ‘oxi-biodegradável’ não corresponde às características dos produtos que utilizam o aditivo, porque não são decompostos através de microorganismos, mas são reduzidos a partículas microscópicas pela ação do oxigênio.

“Estes aditivos são pró-degradantes”, explicou Dacolina. “Eles degradam a embalagem, mas não a eliminam do meio ambiente. Ela vai continuar [a existir], não sei por quanto tempo, em forma de pó ou de pequenos pedaços”.¹ (sic)

¹ Disponível em <http://revistasustentabilidade.com.br/nova-norma-abnt-para-embalagens-degradaveis-reacende-debate-sobre-sacolas-de-plastico/#sthash.rp5VU4zs.dpuf>, acesso em 13-09-13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Portanto, a fim de que não haja prejuízo à competitividade do certame, deve a Administração, na especificação dos itens de cada lote, se ater ao que determina a lei, ou seja, definir o objeto de forma precisa, suficiente e clara, sem prejuízo da utilização das diretrizes traçadas pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO ou por suas credenciadas, dentre elas, a ABNT.

2.3 No mais, é pacífica a jurisprudência de que a ausência de divulgação do valor estimado da contratação no edital requer providência da Administração para o seu saneamento, consoante reclamam as normas legais incidentes.

Dentre as inúmeras decisões sobre o assunto, colaciono as dos TCs-143.989.12-7, 1206.989.12-1, 124/989/13-8, 965/989/12-2 e 667/989/12-3 e, desta última, transcrevo trecho do voto condutor, proferido pelo e. SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS, na sessão de 04-07-12, *in verbis*:

Já no que tange à suscitada ausência do orçamento estimativo, embora exista a pesquisa de preços apresentada pela Municipalidade, esta Corte de Contas possui firme jurisprudência no sentido de que a Administração não pode se abster de fazer constar dos editais de Pregão o valor total estimado, podendo ser citadas, como exemplo, decisões do E. Plenário nos processos TC-032446/026/10², TC-020880/026/09³, TC-027987/026/09⁴, TC-021329/026/09⁵, TC-024307/026/09⁶, TC-001115/007/09⁷, TC-009850/026/08⁸, TC-010889/026/08⁹ e TC-038240/026/09¹⁰.

² E. Plenário em sessão de 10/11/10; Relator: Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho.

³ E. Plenário em sessão de 29/7/09; Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

⁴ E. Plenário em sessão de 2/09/09; Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

⁵ E. Plenário em sessão de 1º/7/09; Relator: Conselheiro Renato Martins Costa.

⁶ E. Plenário em sessão de 19/8/09; Relator: Conselheiro Robson Marinho.

⁷ E. Plenário em sessão de 3/2/10; Relator: Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho.

⁸ E. Plenário em sessão de 30/4/08; Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

⁹ E. Plenário em sessão de 28/5/08; Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

¹⁰ E. Plenário em sessão de 3/12/08; Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



E diante deste consolidado entendimento, deverá a Administração fazer constar o valor total orçado deste ato convocatório, mesmo porque, é ele que servirá de parâmetro para a verificação da exequibilidade da proposta declarada vencedora.

2.4 Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero parcialmente procedentes as impugnações, determinando que a Administração, querendo dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, devendo também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Concluídas as anotações de estilo, com a inserção na jurisprudência inclusive, encaminhem-se os autos à unidade de fiscalização competente para subsidiar a instrução de eventual ajuste que venha a ser formalizado ou quando da fiscalização ordinária, retornando após as providências de mister.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 18 de setembro de 2013.

SILVIA MONTEIRO
SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO