

GABINETE DO CONSELHEIRO Domingos Dissei
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Denúncia em face do Edital do Pregão Eletrônico 90001/2024 - SEGES, cujo objeto é o registro de preços para a aquisição de mobiliário padrão, devidamente montado e com mão de obra inclusa, para atendimento das necessidades de expediente e bom funcionamento das unidades adquirentes.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo de Representação, em face de denúncia interposta por FELIPE DE MORAES DYTZ, em defesa dos direitos da pessoa jurídica de direito privado BD APOIO EMPRESARIAL LTDA, contra ato administrativo da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), praticado no certame intitulado “Pregão Eletrônico nº 90001/2024 – COBES”, processo externo SEI nº 6013.2023/0000609-4, o qual tem por finalidade o registro de preços para a aquisição de mobiliário-padrão, devidamente montado e com mão de obra inclusa, para atendimento das necessidades de expediente e bom funcionamento das unidades adquirentes.

O Edital foi objeto de acompanhamento pelo TCMSP, processo e-TCM 000572/2024; à peça 6 encartou-se o relatório preliminar de acompanhamento e à peça 23 o relatório conclusivo.

A abertura do certame foi suspensa pela Origem em 01.02.24; houve republicação do Edital em 18.09.24 e nova suspensão pela Origem em 02.10.24.

O valor atualizado estimado da contratação é de R\$ 107.947.916,30 (fl. 40 do Edital SEI nº 110689151) e a ata de registro de preços terá validade de 12 meses, contada a partir da sua assinatura, podendo ser prorrogada por igual período (fl. 30 do mesmo Edital).

A representação foi autuada em 01.10.24 junto a esta Corte. Em atenção ao Relatório Preliminar de Representação (peça 13), a Origem foi oficiada para que se manifestasse previamente no prazo de 05 dias úteis (peça 15), tendo respondido em 23.10.24 (peça 18).

Passa-se então à análise, em sede de Relatório Conclusivo de Representação, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/2019.

2. ANÁLISE

O requerente pleiteia a atuação urgente do TCMSP com vistas à suspensão cautelar do certame, justificada pela alegação de possível direcionamento da licitação; tal entendimento decorre das respostas da Origem (SEI nº 111491027) aos questionamentos formulados em sede de Impugnação ao Edital (SEI nº 111414267), consideradas insuficientes pelo requerente.

Em relação ao pedido, entende-se prejudicada a pretensão de suspensão cautelar do certame, tendo em vista que o Edital se encontra suspenso de ofício pela Origem desde 02.10.24.

Quanto ao mérito, foram sete os questionamentos feitos pelo impugnante à Administração e reproduzidos na denúncia:

Questionamento 1 – Qual a base legal para exigência de Certificado de Conformidade sem acreditação do Inmetro?

Questionamento 2 – Qual a justificativa técnica para exigência da norma técnica ABNT NBR 7348?

Questionamento 3 – Qual a justificativa técnica para restringir a certificação apenas ao sistema 5 de certificação?

Questionamentos 4 e 5 – Qual a justificativa para solicitar certificado de conformidade a norma técnica afoita ao produto?

Questionamento 6 – Frente ao que está estabelecido no item 17.6.1 da norma regulamentadora NR 17, como tal requisito é aplicável a armários, gaveteiros e mesas?

Questionamento 7 – Frente ao que está estabelecido no item 17.6.6 da norma regulamentadora NR 17, como tal requisito é aplicável aos assentos acima?

Em apertada síntese, vê-se que todos os sete questionamentos circundam a especificação técnica do objeto pela Origem. Neste aspecto, **é pacífico o entendimento pela necessidade de a especificação técnica revestir-se dos atributos da precisão e da suficiência**, na qualidade de regra indispensável da competição e sob o pressuposto de igualdade entre os licitantes; é o que se firmou na Súmula Vinculante nº 177 do Tribunal de Contas da União:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade

demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Para além disso, pondera-se que **a especificação técnica deve ser sempre adequadamente motivada pela Administração**, sob o risco de o eventual detalhamento não justificado ou excessivo das condições restringir o universo de competidores, ou, ainda mais grave, resultar no indevido direcionamento da licitação. É o que postula o enunciado do Acórdão 2407/2006 do Tribunal de Contas da União:

A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.

Nesse mesmo diapasão, o TCU também já se pronunciou especificamente acerca da **necessidade de demonstração da essencialidade de eventuais exigências de atendimento a normas técnicas da ABNT**, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade. É o que se depreende do enunciado do Acórdão 2129/2021:

É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado.

À luz do postulado, passa-se então à análise de mérito dos questionamentos suscitados pelo representante, sob o prisma do binômio precisão e suficiência demonstrado, o qual deve reger a especificação técnica do objeto nos certames licitatórios.

2.1. Questionamento 1 – Qual a base legal para exigência de Certificado de Conformidade sem acreditação do Inmetro?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fl. 03)

O representante questiona a legalidade da previsão constante das folhas 43 e 44 do Edital SEI nº 110689151, no que tange à exigência de apresentação de certificado de processo de preparação e pintura em partes metálicas (NBR 7.348/2017 e NBR 11.003/2023) emitido por Organismo de Certificação de Produto (OCP):

Certificado de processo de preparação e pintura em partes metálicas (NBR 7.348/2017 e NBR 11.003/2023), emitido por OCP. Aplica-se a todos os itens.

O representante alega que, em consulta ao Inmetro, único organismo de acreditação reconhecido pelo Governo Brasileiro, não foi encontrado qualquer OCP que possuisse acreditação para a referida certificação. Sob essa perspectiva, defende que a exigência seria impossível de cumprir; ou, infere, ensejaria margem para a apresentação de certificado por OCP não acreditado pelo Inmetro.

Em resposta ao questionamento 1 da impugnação, a Origem inicialmente pontuou (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01):

Todo Certificado de Conformidade deve ser creditado pelo INMETRO quando aplicável.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fl. 03)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

Em nenhum momento exigiu-se certificado de conformidade sem acreditação no Inmetro, embora não estivesse explicito no texto do Edital. Desse modo, houve apenas a ausência da complementação acerca da acreditação. **Será acrescentada a exigência, assim como as demais redações**, que o certificado emitido por Certificação de Produtos (OCP) deve ser acreditado pelo INMETRO. g.n.

Análise da Coordenadoria

Verificou-se na Manifestação Prévia o compromisso da Origem em acrescentar no Edital a exigência, assim como os demais elementos pertinentes e dela decorrentes, de acreditação pelo Inmetro do certificado de processo de preparação e pintura em partes metálicas emitido por Organismo de Certificação de Produto (OCP).

Por outro lado, rememora-se que a Representação pontuou também não existir atualmente OCP acreditado pelo Inmetro para a referida certificação; procedendo a alegação do representante, pode haver a possibilidade de não existirem fornecedores habilitados no mercado, o que merece ser ponderado e motivado pela Administração, face ao risco de licitação deserta.

Com isso, **considera-se procedente o questionamento do representante**, razão pela qual recomenda-se à Origem, caso opte pela manutenção da exigência de apresentação de

certificado de processo de preparação e pintura em partes metálicas (NBR 7.348/2017 e NBR 11.003/2023), demonstrar em Edital a essencialidade desses certificados para a garantia da qualidade e do desempenho do objeto a ser contratado, em conformidade com o enunciado do Acórdão 2129/2021 do Tribunal de Contas da União.

2.2. Questionamento 2 – Qual a justificativa técnica para exigência da norma técnica ABNT NBR 7348?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fls. 03 a 05)

O representante questiona a legalidade da previsão constante da folha 44 do Edital SEI nº 110689151, no que tange à exigência de apresentação da norma técnica ABNT NBR 7.348/2017:

Certificado de processo de preparação e pintura em partes metálicas (**NBR 7.348/2017** e NBR 11.003/2023). g.n.

Alega que a referida norma técnica é aplicável à limpeza de chapas metálicas já pintadas ou enferrujadas, e não à preparação e pintura de superfícies metálicas utilizadas na fabricação de mobiliário novo, objeto da contratação, considerando que o fabricante recebe chapas limpas dos fornecedores. Por essa razão, alega que a exigência da referida norma é restritiva.

Em resposta ao questionamento 2, a Origem inicialmente pontuou (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01):

O atendimento à referida norma (7.348/2017) busca preparar as superfícies antes da aplicação de revestimentos, criando uma base adequada para aplicação da tinta e removendo impurezas, sujeiras e outros contaminantes, implicando em uma maior duração, qualidade e aderência da pintura.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fls. 03 e 04)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

A justificativa de que ABNT NBR 7.348/2017 não se aplica não parece razoável, pois o escopo da referida norma deixa claro que é para preparação de superfícies de aço por meio de jateamento, o que, em seu tópico 4 “Avaliação e classificação da superfície”, permite caracterizar os graus de intemperismo da superfície do aço de grau A a D. **Em seu tópico 4.2. “Graus de intemperismo de superfície de aço para hidrojateamento” há a determinação que graus A e B não se aplica a norma.** Desta forma, nos casos citados, a norma se aplicaria caso caracterizada com os demais graus. g.n.

Juntou também a redação literal da ABNT NBR 7.348/2017, da qual serão reproduzidos abaixo os trechos de maior interesse para a análise, relacionados à inaplicabilidade da referida norma às superfícies de aço com condição inicial de graus A e B:

4.2. Graus de intemperismo de superfícies de aço para hidrojateamento

A condição inicial da superfície deve ser avaliada e classificada antes do hidrojateamento, conforme os padrões da NACE VIS 7/SSPC-VIS 4:

- a) **Condição inicial A** (não ilustrada na NACE VIS 7/SSPC-VIS 4): superfície de aço coberta de carepa de laminação intacta e aderente, com pouca ou nenhuma corrosão. **Não se recomenda a aplicação do hidrojateamento nesta condição**, visto que não há possibilidade de remoção de carepa de laminação;
- b) **Condição inicial B** (não ilustrada na NACE VIS 7/SSPC-VIS 4): superfície de aço com corrosão, da qual a carepa de laminação tenha sido parcialmente removida. **Não se recomenda a aplicação do hidrojateamento nesta condição**, visto que não há possibilidade de remoção da carepa de laminação.
g.n.

Análise da Coordenadoria

Em apertada síntese, verificou-se que o representante questionou a aplicabilidade da norma técnica ABNT NBR 7.348/2017 na preparação e pintura de superfícies metálicas utilizadas na fabricação de mobiliário novo, objeto da contratação, considerando que o eventual fabricante receberia chapas limpas dos fornecedores.

Por sua vez, a Origem esclareceu em Manifestação Técnica que a própria norma afasta a sua aplicabilidade para os casos de superfícies de aço com condição inicial de graus A e B, quais sejam, aquelas com características de chapas novas.

Apesar do esclarecimento prestado pela Origem, chama-se a atenção para a possibilidade alegada pelo representante de fabricação e fornecimento do mobiliário utilizando exclusivamente materiais inicialmente avaliados nos graus A e B, os quais dispensariam o emprego da técnica de hidrojateamento; por consequência, nesses casos poderia ser excessiva a exigência indiscriminada da certificação na norma técnica ABNT NBR 7.348/2017, o que afastaria eventuais fornecedores não certificados, mas que teriam condições de participar do certame.

Por essas razões, **considera-se procedente o questionamento apresentado**, razão pela qual recomenda-se à Origem, caso opte pela manutenção da exigência da norma técnica ABNT NBR 7.348/2017, e não havendo prejuízo para a qualidade do que pretende contratar, que exija-a apenas na hipótese de o fornecimento contemplar materiais inicialmente avaliados em graus C e posteriores, onde de fato haveria a necessidade de aplicação da técnica certificada. Alternativamente, caso a Origem conclua tecnicamente pela inviabilidade da referida discriminação no caso concreto, inclusive sob o risco de prejuízo à qualidade do mobiliário, que seja motivado o porquê de a exigência da norma ser indispensável em todos os casos, independentemente do material empregado, em conformidade com o enunciado do Acórdão 2129/2021 do Tribunal de Contas da União.

2.3. Questionamento 3 – Qual a justificativa técnica para restringir a certificação apenas ao sistema 5 de certificação?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fls. 05 a 07)

O representante questiona a legalidade da previsão constante da folha 43 do Edital SEI nº 110689151, no que tange à exigência de acreditação em sistema 5 para a norma técnica ABNT NBT 13.961/2010:

Certificado de Conformidade emitido por OCP **acreditado pelo INMETRO em sistema 5 para ABNT NBT 13.961/2010** – Armários, acompanhado de Relatório de Ensaio correspondente ao certificado para o produto ofertado. Aplica-se a todos os itens do lote 1 e 5.

Pontua que a exigência do sistema 5 é restritiva, uma vez que “todos os sistemas de certificação resultam na mesma coisa, a conformidade à norma técnica”.

Em resposta ao questionamento 3, a Origem inicialmente pontuou (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01):

O modelo 5 compreende o mais alto modelo de certificação visando a garantia da qualidade e segurança do produto. A partir dele, a avaliação da conformidade do produto não só é garantida como auditada, assim como é necessária a manutenção periódica das amostras. Por se tratar de produto com uso intensivo de material oriundos de recursos naturais, poluentes e de bens duráveis, a exigência é a garantia de manutenção das condições que concederam seus certificados.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fls. 04 e 05)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

A Portaria INMETRO nº 200/2021 (pode ser conferida no link: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/avaliacao-da-conformidade/produtos-e-servicos-regulados/documentos/rtac002753.pdf>), que aprova os Requisitos Gerais de Certificação de Produtos, estabelece em seu Anexo, mais precisamente no item 6, as etapas de avaliação da conformidade. Desta forma, **cada um dos modelos difere justamente no atendimento de fatores que permite a caracterização do sistema**. A tabela abaixo está contida no referido anexo e serve de ilustração dessa caracterização:

Tabela 1: Etapas dos Modelos de Certificação

ETAPAS DO PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DE PRODUTO		MODELOS						
		1a	1b	2	3	4	5	6
Avaliação Inicial	Solicitação de Certificação	X	X	X	X	X	X	X
	Análise da Solicitação e da Conformidade da Documentação	X	X	X	X	X	X	X
	Auditoria Inicial do Sistema de Gestão da Qualidade e Avaliação do Processo Produtivo						X	X
	Plano de Ensaios Iniciais	X	X	X	X	X	X	
	Emissão do Certificado de Conformidade	X	X	X	X	X	X	X
Avaliação de Manutenção	Auditoria de Manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade e Avaliação do Processo Produtivo						X	X
	Plano de Ensaios de Manutenção			X	X	X	X	
	Confirmação da Manutenção			X	X	X	X	X
Avaliação de Recertificação	Avaliação de Recertificação			X	X	X	X	X

Conforme pode ser observado, **o sistema 5 é o único que compreende a Auditoria Inicial do Sistema de Gestão da Qualidade e Avaliação do Processo Produtivo, assim como Auditoria de Manutenção desse sistema e avaliação. A opção por este sistema se dá justamente para garantir a manutenção das condições que geraram a certificação por meio de auditoria**. A tabela acima evidencia que a auditoria é compreendida apenas pelos modelos 5 e 6, sendo que o último não compreende a solicitação de certificação, sua análise e conformidade, ensaios, planos de ensaios iniciais e de manutenção. g.n.

Análise da Coordenadoria

A Origem esclareceu que a acreditação em sistema 5 é o único Modelo de Certificação que prevê formalmente nas suas etapas a Auditoria Inicial do Sistema de Gestão da Qualidade e Avaliação

do Processo Produtivo, a Auditoria de Manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade e Avaliação do Processo Produtivo e o Plano de Ensaio de Manutenção. Ao contrário do que afirma o representante, a Origem registrou e demonstrou que nenhum outro Modelo de Certificação atende concomitantemente a estes requisitos, avaliados tecnicamente relevantes para a contratação. Com isso, **considera-se improcedente o questionamento do representante.**

2.4. Questionamento 4 – Qual a justificativa para solicitar certificado de conformidade a norma técnica afoita ao produto?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fls. 07 a 09)

O representante questiona a legalidade da previsão constante da folha 43 do Edital SEI nº 110689151, no que tange à exigência da certificação ABNT NBR 13.967/2011:

Certificado de Conformidade emitido por OCP acreditado pelo Inmetro em sistema 5 para ABNT NBR 13.967/2011 – Sistemas de estação de trabalho, acompanhado de Relatório de Ensaio correspondente ao certificado para o produto ofertado. Aplica-se aos itens 14, 15, 16, 17, 44, 45, 46 e 47.

Alega que a norma exigida não é a adequada para a certificação dos itens apresentados pois, apesar de terem sido nominados estações de trabalho em Edital, tratam-se na verdade de mesas de trabalho autoportantes.

Juntou à denúncia a definição de estação de trabalho retirada da norma ABNT NBR 13.967/2011:

3.1. estação de trabalho: mobiliário de uso individual cuja superfície de trabalho não seja autoportante e sim **vinculada estruturalmente a um painel ou divisória**. g.n.

Pontuou também que a própria norma determina o uso da ABNT NBR 13.966/2008 e da ABNT NBR 13.964/2003 nos casos de mesas autoportantes conjugadas com divisórias:

As dimensões e os ensaios específicos para mesas autoportantes conjugadas com divisórias não estão especificados nesta Norma. Recomenda-se para estes ensaios e verificações utilizar as ABNT NBR 13966 e ABNT NBR 13964, respectivamente. g.n.

Juntou, por fim, ilustrações retiradas do Anexo B do Edital SEI nº 110689151:

Figura 1 – Itens 14, 16, 17, 44, 46 e 47 do Anexo B do Edital

Item 14 e 44 - Estação de trabalho linear 2 pessoas frente a frente



Item 16 e 46 - Estação de trabalho linear 6 pessoas frente a frente



Item 17 e 47 - Estação de trabalho individual



Fonte: Anexo B do Edital do Pregão Eletrônico nº 90001/2024 – COBES

Em resposta ao questionamento 4, a Origem inicialmente pontuou (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01):

As NBRs são um conjunto de Normas e diretrizes de caráter técnico que visa padronizar processos para elaboração de produtos e serviços no Brasil. Sobre os itens ilustrados, conforme destacado no item 2.7 do Termo de Referência, as imagens são meramente ilustrativas.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fl. 05)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

De fato, para os referidos itens (14, 15, 16, 17, 44, 45, 46 e 47) a norma adequada é a NBR 13.966, será alterado.

Análise da Coordenadoria

Verificou-se na Manifestação Prévia o compromisso de a Origem alterar a exigência da ABNT NBR 13.967/2011 para a norma que, segundo esclareceu, melhor adequa-se ao objeto: a ABNT

NBR 13.966/2008. Com isso, **considera-se procedente o questionamento do representante e suficientemente provido pela Administração**, desde que efetivada a alteração proposta quando da republicação do Edital pela Origem.

2.5. Questionamento 5 – Qual a justificativa para solicitar certificado de conformidade a norma técnica afoita ao produto?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fls. 09 a 11)

O representante questiona a legalidade da previsão constante da folha 43 do Edital SEI nº 110689151, no que tange à exigência da certificação ABNT NBR 13.964/2003:

Certificado de Conformidade emitido por OCP acreditado pelo Inmetro em sistema 5 para ABNT NBR 13.964/2003 – Divisórias, acompanhado de Relatório de Ensaio correspondente ao certificado para o produto ofertado. Aplica-se aos itens 18, 28, 29, 30, 48, 58, 59 e 60.

Alega que a norma exigida não é a adequada para a certificação de painel divisório, objeto do Edital, mas sim de divisória tipo painel. Apesar da similaridade de nomes, o representante pontua a diferença entre eles: o painel divisório, de menor porte, não é referendado por qualquer norma técnica; a divisória tipo painel, por outro lado, é de maior porte e separa completamente duas mesas, referendada pela ABNT NBR 13.964/2003; é o que alega. Juntou à denúncia a ilustração reproduzida abaixo:

Figura 2 – Divisória tipo painel, à esquerda, e painel divisório, à direita



Fonte: elaborado pelo representante (peça 1, fl. 6)

Assim, por se tratarem de itens suficientemente distintos, defende que a exigência da ABNT NBR 13.964/2003 deve ser afastada do certame licitatório, por inadequação ao objeto.

Em resposta ao questionamento 5, a Origem inicialmente pontuou (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01): “Idem ao questionamento 4”.

Rememora-se a resposta inicialmente apresentada ao questionamento 4:

As NBRs são um conjunto de Normas e diretrizes de caráter técnico que visa padronizar processos para elaboração de produtos e serviços no Brasil. Sobre os itens ilustrados, conforme destacado no item 2.7 do Termo de Referência, as imagens são meramente ilustrativas.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fl. 05)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

De fato, após revisão, o atendimento à NBR 13.964/03 não se aplica. Será alterado.

Análise da Coordenadoria

Verificou-se na Manifestação Prévia o compromisso de a Origem retirar a exigência da norma ABNT NBR 13.964/2003, a qual esclareceu não se aplicar ao objeto. Com isso, **considera-se procedente o questionamento do representante e suficientemente provido pela Administração**, desde que efetivada a alteração proposta quando da republicação do Edital pela Origem.

2.6. Questionamento 6 – Frente ao que está estabelecido no item 17.6.1 da norma regulamentadora NR 17, como tal requisito é aplicável a armários, gaveteiros e mesas?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fls. 11 e 12)

O representante questiona a legalidade da previsão constante das folhas 43 e 44 do Edital SEI nº 110689151, no que tange à exigência de conformidade com a norma regulamentadora NR 17:

Relatório de ergonomia com demonstração de que o produto atende aos requisitos da NR 17, emitido por profissional qualificado, com registro em seu conselho de classe ou comprovando sua expertise em ergonomia através de certificação ou diploma de especialização na área, contendo a análise ergonômica com código de referência do produto. Todos os itens devem apresentar o relatório.

Alega que, com a última revisão da NR 17, é impossível que armários, gaveteiros e mesas adequem-se ao subitem 17.6.1 da referida norma, reproduzida a seguir:

17.6 Mobiliário dos postos de trabalho

17.6.1 O conjunto do mobiliário do posto de trabalho deve apresentar regulagens em um ou mais de seus elementos que permitam adaptá-lo às características antropométricas que atendam ao conjunto dos trabalhadores envolvidos e à natureza do trabalho a ser desenvolvido.

Defende que mesas, armários e gaveteiros não possuem equipamento de regulagem que permitam adaptá-los a diferentes padrões antropométricos, uma vez que estes mobiliários são estáticos.

Em resposta ao questionamento 6, a Origem inicialmente pontuou (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01):

A NR17 estabelece parâmetros para permitir a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores e é aplicável a mobiliários de postos de trabalho em geral.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fl. 05)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

É de entendimento desta unidade que **a NR 17 pode e deve contribuir com o objetivo de proporcionar aos postos de trabalho a ergonomia mais adequada.** Em seu tópico 17.1.1, a NR 17 cita como objetivo “estabelecer diretrizes e requisitos que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores de modo a proporcionar conforto”. **Desta forma, mesmo que os objetos citados não apresentem grandes regulagens, se adequa ao que consta no tópico 17.6.3.** A NR 17 pode ser conferida no seguinte link: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-17-atualizada-2022.pdf>. g.n.

Análise da Coordenadoria

Em apertada síntese, o representante alega a impossibilidade de aplicação do subitem 17.6.1 da NR 17 à contratação de mesas, armários e gaveteiros. Defende que a exigência de regulagens que permitam adaptar os móveis às características antropométricas dos trabalhadores não

poderia ser efetivada no caso desse mobiliário específico, devido à sua natureza predominantemente estática.

A Administração, por sua vez, pontuou que a norma NR 17 pode e deve contribuir com o objetivo de proporcionar aos postos de trabalho a ergonomia mais adequada; em relação ao subitem 17.6 e seus desmembramentos, argumentou que, a despeito de os objetos citados não apresentarem grandes regulagens, se adequariam à norma.

Sobre o questionamento em análise, considera-se indispensável, primeiro, uma ponderação acerca da essência da norma. Rememora-se, assim, o objetivo da NR 17:

17.1.1 Esta Norma Regulamentadora - NR visa estabelecer as diretrizes e os requisitos que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho.

Vê-se que a norma regulamentadora estabelece diretrizes e requisitos gerais, aplicáveis aos mais diversos mobiliários dos postos de trabalho. Essa característica generalista deve ser levada em consideração quando da interpretação dos seus dispositivos.

Para além disso, registra-se que a norma aprofunda as especificações quando consideradas indispensáveis, tal qual fez, por exemplo, no subitem 17.6.6, ao tratar de assentos utilizados nos postos de trabalho:

17.6.6 Os assentos utilizados nos postos de trabalho devem atender aos seguintes requisitos mínimos:

- a) altura ajustável à estatura do trabalhador e à natureza da função exercida;
- b) sistemas de ajustes e manuseio acessíveis;
- c) características de pouca ou nenhuma conformação na base do assento;
- d) borda frontal arredondada; e
- e) encosto com forma adaptada ao corpo para proteção da região lombar.

Tal rigor e aprofundamento não se verificou em relação a todos os mobiliários que a NR 17 disciplina, como os ora apreciados: mesas, armários e gaveteiros. Para esses itens, devido à

carência de detalhamentos específicos, é ainda mais necessário observar outros dispositivos da norma; dentre eles, merece atenção o subitem 17.6.3, reproduzido a seguir:

17.6.3 Para trabalho manual, os planos de trabalho devem proporcionar ao trabalhador **condições de boa postura, visualização e operação** e devem atender aos seguintes requisitos mínimos:

- a) **características dimensionais que possibilitem posicionamento e movimentação dos segmentos corporais de forma a não comprometer a saúde** e não ocasionar amplitudes articulares excessivas ou posturas nocivas de trabalho;
- b) **altura e características da superfície de trabalho compatíveis com o tipo de atividade**, com a distância requerida dos olhos ao campo de trabalho e com a altura do assento;
- c) **área de trabalho dentro da zona de alcance manual e de fácil visualização** pelo trabalhador;
- d) **para o trabalho sentado, espaço suficiente para pernas e pés na base do plano de trabalho**, para permitir que o trabalhador se aproxime o máximo possível do ponto de operação e possa posicionar completamente a região plantar, podendo utilizar apoio para os pés, nos termos do item 17.6.4; e
- e) **para o trabalho em pé, espaço suficiente para os pés na base do plano de trabalho**, para permitir que o trabalhador se aproxime o máximo possível do ponto de operação e possa posicionar completamente a região plantar. g.n.

A interpretação holística dos dispositivos elucida: a avaliação da ergonomia deve ser feita de forma ampla, sob diversas perspectivas; assim, a título de ilustração, para atender ao rigor da ergonomia nos postos de trabalho, depreende-se que não é esperado ou razoável que a regulação mínima de um gaveteiro seja necessariamente tão ampla quanto a de um assento ou a de uma mesa, razão pela qual a interpretação isolada de um subitem da norma, conforme questionado pelo representante, pode não ser a mais adequada. Em consonância com esse entendimento, o Edital previu a emissão de relatório de ergonomia por profissional qualificado:

Relatório de ergonomia com demonstração de que o produto atende aos requisitos da NR 17, emitido por profissional qualificado, com registro em seu conselho de classe ou comprovando sua expertise em ergonomia através de certificação ou diploma de especialização na área, contendo a análise ergonômica com código de referência do produto.

Considerando a generalidade da norma, cabe ao profissional qualificado, especialista comprovado na área de ergonomia, fazer a importante e necessária ponderação acerca da

imprescindibilidade ou não de regulagens diversas para cada um dos mobiliários no caso concreto, conjugando essa análise com todas as demais exigências e com a própria essência da norma: proporcionar conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho.

Ademais, em relação à especificação feita em Edital, verificou-se no Anexo A – Especificações técnicas do mobiliário a ser adquirido – que houve a previsão de algum tipo de regulagem em um ou mais elementos dos armários e mesas que a Administração pretende contratar. Sobre isso, reproduz-se abaixo os exemplos retirados do Edital SEI nº 110689151, em rol não exaustivo:

Fls. 50, 51 e 52, Armários de madeira BAIXO, MÉDIO, ALTO e EXTRA ALTO; Descrição comum a todos os objetos listados: (...) prateleiras com regulagem de altura em quantidade variando com o porte do armário; (...) nivelamento do móvel através de rosca;

Fls. 79 a 86, Estação de trabalho linear individual, 2, 4 e 6 pessoas frente a frente; Descrição comum a todos os objetos listados: (...) pedestal com dispositivo de nivelamento do móvel através de rosca; (...) Todas as extremidades metálicas aparentes deverão possuir ponteiras.

Fls. 95 a 103, Mesas diversas; Descrição comum a todas elas: (...) com dispositivo de nivelamento do móvel através de rosca e ponteiras plásticas de acabamento nas extremidades metálicas aparentes.

Por um lado, vê-se que as regulagens previstas são deveras mínimas, relacionadas mais ao nivelamento dos móveis do que à efetiva adaptação às necessidades antropométricas dos trabalhadores. Em relação aos gaveteiros, cujas descrições constam das fls. 89 a 96 do referido Edital, não se verificou a previsão de qualquer tipo de regulagem.

Por outro lado, entende-se que essas características, por si só, não necessariamente resultam na impossibilidade de cumprimento da NR 17, pois, rememora-se, as particularidades de cada um dos mobiliários deverão ser analisadas por profissional especializado na emissão do relatório de ergonomia, o qual terá a condição de apreciar o nível adequado e suficiente de regulagem no caso concreto, com a finalidade de atender ao comando maior da norma: conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho; é o que prevê o Edital. Assim, ante todo o exposto, **considera-se improcedente o questionamento do representante.**

2.7. Questionamento 7 – Frente ao que está estabelecido no item 17.6.6 da norma regulamentadora NR 17, como tal requisito é aplicável aos assentos acima?

Argumentos do Representante (Peça 1 - fls. 12 e 13)

O representante questiona a legalidade da previsão constante das folhas 43 e 44 do Edital SEI nº 110689151, a qual exige o cumprimento da norma regulamentadora NR 17:

Relatório de ergonomia com demonstração de que o produto atende aos requisitos da NR 17, emitido por profissional qualificado, com registro em seu conselho de classe ou comprovando sua expertise em ergonomia através de certificação ou diploma de especialização na área, contendo a análise ergonômica com código de referência do produto. Todos os itens devem apresentar o relatório.

Alega que, com a última revisão da NR 17, é impossível que cadeiras fixas, cadeiras fixas para obeso e conjunto com três poltronas adequem-se ao subitem 17.6.1 da referida norma, o qual reproduzo:

17.6.6. Os assentos utilizados nos postos de trabalho devem atender aos seguintes requisitos mínimos:

- a) altura ajustável à estatura do trabalhador e à natureza da função exercida;
- b) sistemas de ajustes e manuseio acessíveis;

Juntou à denúncia, por fim, a ilustração retirada do Anexo B do Edital:

Figura 3 – Itens 6, 7, 10, 36, 37 e 40

Item 6 e 36- Cadeira Fixa



Item 7 e 37 - Cadeira fixa para obeso



Item 10 e 40 - Conjunto com três poltronas



Fonte: Anexo B do Edital do Pregão Eletrônico nº 90001/2024 – COBES

Em atenção ao questionamento 7, a Origem inicialmente reproduziu a mesma resposta apresentada para o questionamento 6 (SEI nº 6013.2023/0000609-4, documento 111491027, fl. 01), qual seja:

A NR17 estabelece parâmetros para permitir a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores e é aplicável a mobiliários de postos de trabalho em geral.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 18, fl. 07)

Em Manifestação Técnica juntada aos autos, a Origem esclareceu:

De modo similar ao questionamento 6, **é de entendimento desta unidade que trata-se da ergonomia mais adequada.** De modo complementar, **salienta-se que o impugnante presume que todo o mobiliário a ser adquirido seria para postos de trabalho, o que não condiz com a realidade da Administração,** dado que as unidades possuem mobiliário para receber visitantes, cidadãos, entre outros, e que o item 17.6 como um todo refere-se a mobiliário dos postos de trabalho. Não é razoável acreditar que uma longarina seria utilizada como mobiliário de posto de trabalho. g.n.

Análise da Coordenadoria

Faz-se aqui as mesmas considerações apresentadas na análise do questionamento anterior. Em epítome: a avaliação da ergonomia deve ser feita de forma ampla e sob diversas perspectivas, razão pela qual a interpretação isolada de um subitem da norma, conforme questionado pelo representante, pode não ser a mais adequada. Em consonância com esse entendimento, o Edital previu a emissão de relatório de ergonomia por profissional qualificado.

Para além disso, a Origem esclareceu que nem todo o mobiliário será utilizado por profissionais em postos de trabalho; depreende-se ser o caso dos itens ora impugnados: cadeiras fixas, cadeiras fixas para obeso e conjunto com três poltronas (“longarinas”). Por essas razões, cabe ao profissional qualificado, especialista comprovado na área de ergonomia, fazer a importante e necessária ponderação acerca da imprescindibilidade ou não de regulagens diversas para cada um dos mobiliários no caso concreto – nesse recorte, móveis predominantemente utilizados para receber temporariamente cidadãos e usuários de serviços públicos, condição que pode mitigar a aplicação de parte dos dispositivos da norma, sem distanciar-se da sua essência: proporcionar conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho. Assim, ante todo o exposto, **considera-se improcedente o questionamento do representante**.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Conclusivo, consideramos a Representação:

1. **prejudicada quanto ao pedido cautelar** descrito no item 2;
2. **procedente e sanada pela Origem** em relação aos questionamentos descritos nos subitens 2.4 e 2.5, desde que as alterações elencadas em sede de Manifestação Prévia sejam efetivadas no Edital a ser republicado;
3. **procedente** em relação aos questionamentos descritos nos subitens 2.1 e 2.2. No que tange ao subitem 2.1, recomenda-se à Origem, caso opte pela manutenção da exigência de apresentação de certificado de processo de preparação e pintura em partes metálicas (NBR 7.348/2017 e NBR 11.003/2023), demonstrar em Edital a essencialidade desses certificados para a garantia da qualidade e do desempenho do objeto a ser contratado,

em conformidade com o enunciado do Acórdão 2129/2021 do Tribunal de Contas da União. Em relação ao subitem 2.2, recomenda-se à Origem, caso opte pela manutenção da exigência da norma técnica ABNT NBR 7.348/2017, e não havendo prejuízo para a qualidade do que pretende contratar, que exija-a apenas na hipótese de o fornecimento contemplar materiais inicialmente avaliados em graus C e posteriores, onde de fato haveria a necessidade de aplicação da técnica certificada. Alternativamente, caso a Origem conclua tecnicamente pela inviabilidade da referida discriminação no caso concreto, inclusive sob o risco de prejuízo à qualidade do mobiliário, que seja motivado o porquê de a exigência da norma ser indispensável em todos os casos, independentemente do material empregado, em conformidade com o enunciado do Acórdão 2129/2021 do Tribunal de Contas da União; e

4. **improcedente** em relação aos questionamentos descritos nos subitens 2.3, 2.6 e 2.7 do Relatório.

São Paulo, em 08/11/2024

**MATHEUS HENRIQUE DOS ANJOS
TEIXEIRA ORTOLAN**
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria III

FERNANDA GALVÃO BONILHA
Supervisora de Controle Externo 5
Coordenadoria III

De acordo, em

ANDREZA FAUCON COLOMBINI FAGANELLI
Coordenadora de Controle Externo
Coordenadoria III

De acordo, em

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Subsecretária Adjunta de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo