

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO
DISTRITO FEDERAL

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2021 - SRP
PROCESSO Nº 00055-00010153/2021-81

IMPUGNAÇÃO

aos termos do Edital em epígrafe, com sustentação no art. 41, §2º, da Lei n.º 8.666/1993 e no item 3 do Edital, tendo em vista que o mesmo possui flagrantes ilegalidades que ensejam a alteração do edital e a designação de nova data para realização do certame, pelas razões e motivos a seguir.

1. TEMPESTIVIDADE:

A impugnação ora apresentada está em consonância com a legislação pertinente a matéria de licitações públicas, inclusive, estando dentro do prazo de “*Até às 17:00 (horário de Brasília-DF) do terceiro dia útil anterior à data fixada para abertura da sessão pública*” fixado pelo item 3.2 do Edital, considerando que a Impugnante é licitante.

Nesses termos, o prazo para a apresentação desta impugnação se esgota às 17:00hrs do dia 21/10/2021 (quinta-feira), uma vez que a sessão está marcada para o dia 26/10//2021 (terça-feira). Assim sendo, a impugnação deve ser recebida e devidamente analisada por Vossa Senhoria.

2. SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS:

Na expectativa de participar do certame em referência, a impugnante obteve o Edital em apreço, que tem como objeto o *“Registro de Preços para futura e eventual aquisição de equipamentos e peças/componentes para semáforos, para manutenção e revitalização do parque semaforico urbano do Distrito Federal-DF, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, estabelecidas no Termo de Referência, constantes no Anexo A deste Edital.”* (item 1.1)

Contudo, após a análise do mesmo, a Impugnante se deparou com vários problemas e ilegalidades, de diversas vertentes, não restando alternativa na esfera administrativa senão impugnar o mesmo.

Em primeiro lugar, verifica-se a existência de incompatibilidade entre a modalidade de contratação com os serviços pretendidos pelo Edital, de modo que a adoção da contratação dos serviços objeto do Edital deturpam o próprio conceito e essência de um Sistema de Registro de Preço.

Em segundo lugar, o Edital deixa de exigir requisito fundamental para garantir a segurança da contratação, vale dizer, a apresentação de laudos de que o produto ofertado efetivamente atende a Norma ABNT NBR 16653:2017.

Em terceiro lugar há ausência de informações essenciais, em específico a ausência de indicação precisa e clara das amostras que deverão ser apresentadas.

Em quarto e último lugar, o Edital deixa de prever juros para os

pagamentos feitos em atraso à contratada, em clara ofensa ao art. 40, XIV, 'c' e 'd' da Lei nº 8.666/1993.

A Impugnante reitera que a presente impugnação tem por escopo tão somente a melhor satisfação do interesse público, o que se viabilizará com a integral retificação dos vícios que se passa a apontar.

2.1. IMPRESTABILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO AO PRESENTE CERTAME:

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que pela natureza dos serviços e equipamentos pretendidos pelo certame, causa estranheza a adoção do sistema de contratação através do regime de registro de preços.

Isto porque o Sistema de Registro de Preço (SRP) é utilizado para os casos de aquisição de bens em que não se sabe exatamente o quantitativo pretendido, de modo que a compra pode ser realizada de modo fracionado, a partir de um valor base estabelecido na Ata de Registro de Preço.

De acordo com MARÇAL JUSTEN FILHO, o Sistema de Registro de Preços pode ser definido da seguinte forma:

“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

[...]

O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes”¹

Portanto, temos que o Sistema de Registro de Preços pressupõe o planejamento do quantitativo adequado ao atendimento da demanda anual do serviço ou da compra. A Ata firmada a título de Registro de Preço com o contratado harmoniza, durante o prazo de sua validade, o valor obtido para a integralidade do quantitativo

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005. p. 144. *Grifamos*.

estimado para todo o exercício com a variação do ritmo da demanda de sua execução ou prestação.

Na vigência da Ata, efetuam-se as contratações do objeto na medida em que os recursos forem liberados ou em que as necessidades forem surgindo, causando agilidade nas contratações sucessivas.

Ocorre que o certame em questão pretende a contratação de empresa para substituição dos controladores, de modo que já há cronograma de substituição, bem como a quantidade a ser utilizada, veja-se:

Mês											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Quantidade de Controladores instalados											
35	55	75	95	115	135	155	175	195	215	235	255
Mês											
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Quantidade de Controladores instalados											
275	293	311	329	347	365	383	401	419	437	455	473

Evidente que o objeto do Edital não pressupõe várias contratações sucessivas, mas uma única contratação contínua. Neste ponto, destaca-se que deverá ser realizada a substituição de número delimitado de controladores.

De mais a mais, há no mínimo contradição na justificativa apresentada. Isso porque, a própria administração pontua que em “até 24 (vinte e quatro) meses todos os equipamentos sejam substituídos” e inseriu o cronograma acima colacionado. Todavia, a ata de registro de preços somente é válida por 12 (doze) meses:

Este Registro de Preços tem vigência de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura, sendo seu extrato publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, às expensas do DETRAN-DF.

Portanto, não há qualquer imprevisibilidade de quantitativo e prazo a ensejar a utilização de Ata de Registro de Preços. Há definição precisa da quantidade de controladores e do prazo a ser instalado (o qual, inclusive, ultrapassa o limite da ata de registro de preços).

Sobre o assunto, explica MARÇAL JUSTEN FILHO sobre os requisitos necessários para a utilização do Sistema de Registro de Preço:

“Em princípio, o registro de preços apenas apresenta sentido **quando for possível realizar uma pluralidade de aquisições. Não teria sentido promover licitação de registro de preços e concretizar uma única aquisição.** Não que isso seja proibido – apenas não se caracterizará registro de preços quando se facultar que a Administração esgote todo o quantitativo em uma única aquisição.”²

Reitere-se, no caso é uma única contratação – substituição de todos os controladores, com quantidade e prazo definidos.

Assim, evidente que a utilização de um registro de preço para o objeto do presente certame não possui compatibilidade, pela própria natureza dos serviços pretendidos.

Portanto, levando em consideração o exposto, principalmente no que se refere a incompatibilidade entre a modalidade de contratação com os serviços pretendidos pelo Edital, é de se ver que o Edital deve ser retificado para que passe a prever outra forma de contratação, que não seja o Sistema de Registro de Preços.

Às retificações deve seguir a republicação do Edital – e redesignação de data de abertura da sessão –, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

Subsidiariamente, caso não seja o entendimento pela alteração do tipo de licitação – o que não se espera – requer seja esclarecido se a tabela constante na p. 19 em que constam os meses e o quantitativo será vinculativo.

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 193. *Grifamos*.

Veja-se a necessidade de tal esclarecimento na medida em que a Contratada deverá ter previsibilidade da quantidade de controladores a serem fornecidos mês a mês, de forma a apresentar proposta assertiva.

2.2 AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE NORMA TÉCNICA ABNT NBR 16653:2017 EM RELAÇÃO AO CONTROLADOR – INSUFICIÊNCIA DO EDITAL QUE COLOCA EM RISCO O PRODUTO A SER ADQUIRIDO:

Em segundo lugar, no tocante aos controladores semafóricos, o Edital deixa de prever que os controladores semafóricos tenham que atender a Norma ABNT 16653:2017.

A Norma NBR nº 16.653:2017 da ABNT estabelece os requisitos técnicos e funcionais para efeito de fornecimento de controladores semafóricos eletrônicos atualizados, define as características, funcionalidades, segurança, e principalmente as proteções e ensaios elétricos, que devem observar as normas abaixo:

“Para terminais de entrada de alimentação CA:

1. IEC 61000-4-4, com 1 (um) kV de pico e critério de desempenho nível B – Ensaio de imunidade a transiente elétrico rápido;
2. IEC 61000-4-5, com 4 (quatro) kV de pico entre linha e terra e 2 (dois) kV entre linhas e critério de desempenho nível B – Ensaio de imunidade a surto de onda combinada;
3. IEC 61000-4-6, de 0,15 MHz a 80 MHz para sinal modulado AM em 1 kHz, com o nível de 10 Vrms, atender o critério de desempenho nível A – Ensaio de imunidade a sinal de RF;
4. IEC 61000-4-11, critério de desempenho A e C – Ensaio de imunidade a variações e interrupções da tensão de alimentação; Para demais terminais de entrada e saída, incluindo comunicação:
 1. IEC 61000-4-4, com 1 (um) kV de pico e critério de desempenho nível B – Ensaio de imunidade a transiente elétrico rápido;
 2. IEC 61000-4-5, com 1 (um) kV de pico entre linha e terra e 0,5) kV entre linhas e critério de desempenho nível B – Ensaio de imunidade a surto de onda combinada;
 3. IEC 61000-4-6, de 0,15 MHz a 80 MHz para sinal modulado AM em 1 kHz, com o nível de 10 Vrms, atender o critério de desempenho nível A – Ensaio de imunidade a sinal de RF; Ainda deve ser ensaiado:
 1. IEC 61000-4-3, na faixa de 80 MHz a 1 GHz, para sinal modulado AM em 1 kHz, com o nível de 10 V/m, o controlador deve atender ao critério de desempenho B – Ensaio de imunidade a campos eletromagnéticos irradiados;

2. IEC 61000-4-2, com nível de 4 kV, para descarga por contato e 8 kV, para descarga pelo ar, devendo atender ao critério de desempenho B – Ensaio de imunidade a descarga eletrostática; 3. IEC/CISPR 22, classe B – Ensaio de imunidade a interferência em serviços de radiodifusão ou radiocomunicação; Obs.: IEC = International Electrotechnical Commission.”

Nesse sentido, observe-se que o licitante deve atender às normas técnicas, afinal a norma técnica existe por uma razão. Além de padronizar os equipamentos, com funcionalidades mínimas, a Norma NBR nº 16.653:2017 da ABNT é necessária para manter a segurança dos equipamentos e dos cidadãos do Estado.

Salienta-se que os equipamentos semafóricos de modo geral, como os controladores, são equipamentos que ficam dispostos aos efeitos do tempo. De modo que é essencial que haja o mínimo de segurança, e, que, a Administração Pública, na condição de garantidora dos serviços, exija comprovação desta segurança.

Não é raro acontecer acidentes quando os equipamentos não atendem aos requisitos atinentes às normas técnicas. Confira:

Jovem morre eletrocutado após tocar semáforo em SP

3

Criança que levou choque elétrico está internada, mas fora de perigo

O menino estava retornando da aula de reforço, que fica em frente ao Colégio Nossa Senhora de Lourdes, onde estuda, por volta das 14h30, quando o acidente aconteceu

4

A ausência de previsão de que os materiais e equipamentos a serem fornecidos pela licitante contratada apresentem laudos, demonstrando os requisitos expressamente previstos na Norma NBR nº 16.653:2017 da ABNT, prejudica a lisura que é necessária em contratações públicas e compromete a segurança da contratação.

Veja-se que está a se tratar de normas técnicas, ou seja, condições

mínimas estabelecidas pela ABNT para que um produto funcione adequadamente. Não está a se requerer a produção de um laudo específico para determinadas características que estão previstas apenas no Edital, mas sim para as condições previstas na norma técnica.

Ainda, em decisão cautelar recentíssima, o e. TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ, ao ser instado a avaliar algumas ilegalidades em Edital semelhante ao presente, entendeu que:

“Além das exigências excessivas, sustenta a Representante que o edital deixa de exigir requisito fundamental para garantir a segurança da contratação, qual seja: a apresentação de laudos de que o produto ofertado efetivamente atende à Norma ABNT NBR 16653:2017.

(...)

Por fim, no que toca ao pleito cautelar, restam materializados os pressupostos autorizadores da concessão da medida.

³

Notícia acessada em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/09/jovem-morre-eletrocutadoapostocar-semaforo-em-sp.html>

⁴

Notícia acessada em:
<https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2016/05/10/criancaque-levou-choque-eletrico-esta-internada-mas-fora-de-perigo-235127.php>

A saber, o *fumus boni iuris*, além de verificado ao longo da peça inaugural, ganha relevo com a juntada da resposta à impugnação ao edital, emitida em conjunto pela Pregoeira, Secretário Municipal de Obras e Procurador Municipal, pela manutenção das exigências editalícias

(...)

Assim, ante o exposto, com fulcro no art. 53, §2º, inciso IV e §3º, II da Lei Complementar Estadual n.º 113/056, assim como com base no inciso XII7 do art. 32 e no §1º do art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, acolho o petição apresentado e **DETERMINO**, em sede cautelar, *inaudita altera pars*, **a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n.º 061/2021**,

⁵

promovido pela Prefeitura Municipal de Ortigueira”.

Portanto, levando em consideração a referida norma da ABNT sobre sinalização semafórica viária e controladores semafóricos eletrônicos, é de se ver que é necessário que o Edital passe a prever que o controlador semafórico deverá comprovadamente atender as proteções e ensaios requeridos na Norma NBR 16.653:2017 da ABNT.

2.3. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS (AMOSTRAS E QUANTITATIVO):

Indo avante, o Edital exige a apresentação de amostra pela licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar (item 12 do Edital):

12. DAS AMOSTRAS

12.1. A licitante provisoriamente classificada em 1º lugar no certame será convocada para apresentação da amostra, nos termos do item 5 do Termo de Referência (Anexo A do Edital), o qual deverá ser observado na íntegra.

Ocorre que em uma análise detida do Anexo A do Edital e dos demais itens do Edital, não há de maneira clara se deverá ser apresentado apenas um controlador (8F **ou** 12F) ou ambos (8F **e** 12F).

Assim, não há definição precisa, suficiente e clara da amostra a ser apresentada.

⁵ TCE/PR – PC 474370/21 – rel. Cons. Nestor Baptista – J. 09.08.21.

Conforme decisões do Tribunal de Contas da União a ausência de informações essenciais no instrumento convocatório, enseja a nulidade da licitação:

“A restrição à competitividade, causada pela ausência de informações essenciais no instrumento convocatório, é causa que enseja a nulidade da licitação.”³

Ora, não há o referencial para a apresentação da amostra. Referida informação é essencial para que as licitantes possam apresentar amostras assertivas.

Assim, o Edital deve ser alterado para constar detalhadamente ao tipo de amostra a ser apresentada.

³ TCU - Acórdão 1556/2007 - Relator Ministro Ubiratan Aguiar – Data da sessão 08/08/2007.

2.4 AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE JUROS E PENALIZAÇÕES PARA PAGAMENTOS EM ATRASO – OFENSA AO ART. 40, XIV, ‘D’ DA LEI Nº 8.666/1993:

Em quarto e último lugar, é de se ver que o Edital contém ilegalidade por deixar de prever juros por eventuais atrasos nos pagamentos à contratada.

A omissão nesse tocante está, inicialmente, no item 15 do Edital, afrontando o art. 40, XIV, ‘c’ e ‘d’, da Lei nº 8.666/1993. Como é cediço, o referido dispositivo legal possui a seguinte redação:

“Art. 40. **O edital** conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

(...)

XIV - **condições de pagamento, prevendo:**

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

(...)

d) **compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos,** e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;”

Na mesma toada, a Minuta Contratual (Anexo F) também é omissa quanto a isso, afrontando o art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993. Assim é que tanto o Edital quanto a Minuta de Contrato (Anexo F) devem prever penalizações por eventuais atrasos nos pagamentos devidos pela Administração Pública.

Nesse sentido, verifica-se que em que pese o Edital prever a correção monetária, a qual consiste em recomposição da perda do poder aquisitivo da moeda, não há possibilidade de confundir com penalização ou compensação, que em regra são traduzidas em previsão de juros para o caso de pagamento em atraso. De modo que se faz necessário contemplar ambas as previsões, a correção monetária e juros.

A contrariedade ao comando legal é flagrante, como se observa da lição doutrinária de MARÇAL JUSTEN FILHO:

“20.3) As compensações financeiras e consequências do inadimplemento

O ato convocatório deve disciplinar as condições de adimplemento **e consequências de inexecução**, tanto no tocante ao particular como à própria Administração. **Omitir disciplina da conduta estatal é um desvio de óptica, incompatível com o Estado Democrático de Direito.** A ideia de democracia exige a submissão do Estado e de seus agentes à observância dos princípios jurídicos fundamentais. Entre esses princípios, está o da obrigatoriedade das convenções e da vedação à impunidade. **Não é cabível que o Estado pretenda, através da omissão de regras sobre consequências de inadimplemento, assegurar a si próprio regime excludente de sanções em caso de infração ao Direito.** Aliás, há dispositivo constitucional explícito submetendo o Estado a responder por atos ilícitos (contratuais ou não).

Significa que, **omisso o edital acerca do tema, qualquer particular pode provocar a Administração e exigir esclarecimento. Destaque-se que essa disciplina não é facultativa, mas obrigatória.**”⁴

Veja-se que a lei exige a previsão de **correção monetária e juros**, não bastando apenas uma delas. Ora, a correção monetária apenas recompõe o poder da moeda, enquanto juros correspondem à penalização pelo ato ilícito consistente no atraso do pagamento.

Portanto, o vício deve ser sanado, com a republicação do Edital contendo previsão acerca das consequências de atrasos no pagamento (**juros e atualização monetária**) e o adiamento da sessão. Mantida a situação, é evidente a ilegalidade, como inclusive reconhece a jurisprudência do TCE/SP em julgado recentíssimo:

“EMENTA: **EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. LIMITAÇÃO DAS FORMAS DE DEMONSTRAÇÃO DA POSSE DOS VEÍCULOS. RESTRITIVA. PRAZO PARA INÍCIO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. RAZOABILIDADE. REAJUSTE DE PREÇOS. CLÁUSULA DE CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS LEGAIS SOBRE PAGAMENTOS EFETUADOS COM ATRASO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. Ao contratar a locação de veículos, a Administração deve permitir a utilização de bens que estejam na posse da contratada por todas as formas idôneas admitidas na lei;

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 648. *Grifamos e sublinhamos*.

2. Na contratação de locação de veículos, o prazo para início dos serviços deve ser dimensionado com atenção ao princípio da razoabilidade, considerando o período suficiente para que a licitante vencedora prepare os documentos pertinentes e tome as demais providências para a disponibilização dos veículos e demais instrumentos da execução do contrato;
3. **Nos termos do inciso XI do artigo 40 da Lei 8.666/93, o edital deve disciplinar sobre o reajuste de preços;**
4. **A ausência de indicação expressa dos índices empregados para o cálculo da correção monetária e juros legais dos pagamentos efetuados com atraso resulta em desatenção ao artigo 40, inciso XIV, alíneas “c” e “d” e 55, inciso III da Lei 8.666/93.”**⁵

Pelo exposto, deve a Impugnação ser acolhida para sanar o vício do Edital e da Minuta Contratual (Anexo IV) para passar a prever as regras de pagamento à contratada com a especificação de **correção monetária e juros** por eventuais atrasos, sob pena de violação ao art. 40, XIV, ‘c’ e ‘d’, da Lei nº 8.666/1993.

Às retificações devem seguir a republicação do Edital e a redesignação de data de abertura da sessão. Isso porque é evidente que os licitantes deverão levar em consideração a existência (e os riscos disso decorrentes) ou não de previsão contratual de compensações financeiras e penalizações por eventuais atrasos nos pagamentos, o que certamente afeta a formulação da proposta.

3. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO:

Cabe ressaltar, ainda, a responsabilidade do Agente pelo ato Administrativo da Licitação. Deve-se observar que quando as formalidades que deveriam revestir a prática do ato pelo Agente Público são ignoradas ou omitidas, haverá consumação de crime, conforme previsto nos art. 90 da Lei nº 8.666/1993 e correlatos. Tais crimes se aperfeiçoam através de conduta que impeça a disputa isonômica do procedimento licitatório, ou que resultem em flagrante prejuízo ao erário.

4. PEDIDOS:

⁵ TCE/SP – TC-007625.989.21-5 – Plenário – rel. Cons. Dimas Ramalho – Dje 12.05.2021. *Grifamos e sublinhamos.*

Por todo o exposto, a licitante, em respeito aos princípios e regras norteadores das licitações, requer:

a) a imediata suspensão, até o julgamento desta impugnação, da abertura programada para o dia 26/10/2021, às 09:00 horas.

b) o julgamento de procedência desta impugnação com a republicação do Edital e redesignação da data de abertura, nos termos expostos ao longo desta peça, contendo as seguintes alterações:

i. Retificar o Edital para que passe a prever outra forma de contratação, que não seja o Sistema de Registro de Preços, visto a incompatibilidade entre tal forma e os serviços pretendidos pelo certame, especialmente os de caráter continuado.

i.i. Sucessivamente, delimitar o número de controladores a serem fornecidos mês a mês;

ii. Retificar o Edital para que passe a prever que o controlador semafórico deverá comprovadamente atender a proteção e ensaios requeridos na Norma NBR 16.653:2017 da ABNT;

iii. Incluir informações indispensáveis para a apresentação das amostras;

iv. Incluir regras de pagamento à contratada com a especificação de critérios de juros por eventuais atrasos tanto no Edital quanto na Minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo F);

c) o encaminhamento desta Impugnação à Superior Instância Administrativa competente, caso sejam mantidas as condições atuais do instrumento convocatório, o que não deve ocorrer.

Por fim, informa-se que, caso mantidas as ilegalidades apontadas, a presente impugnação será encaminhada ao conhecimento do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da imprensa local, na forma prevista do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, sendo tomadas as medidas judiciais cabíveis.