



JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 8847928/2021 - DETRANS.NAD

Joinville, 08 de abril de 2021.

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA.

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2021.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO AUTOMÁTICA DE TRÂNSITO E MONITORAMENTO ESTATÍSTICO, CONTEMPLANDO: A DISPONIBILIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS, A IMPLANTAÇÃO, A OPERAÇÃO, A MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS MESMOS, INCLUINDO LICENÇAS DE SOFTWARES E SUPORTE TÉCNICO, CONFORME ESPECIFICAÇÕES DESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.

IMPUGNANTE: ANDRADE, FORTES & BENAZZI CONSULTORIA LTDA.

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa ANDRADE, FORTES & BENAZZI CONSULTORIA LTDA, documento SEI nº. 8822985, contra os termos do edital do **Pregão Eletrônico nº. 004/2021**, do tipo MENOR PREÇO, cujo critério de julgamento será VALOR GLOBAL, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito e monitoramento estatístico, contemplando: a disponibilização dos equipamentos, a implantação, a operação, a manutenção preventiva e corretiva dos mesmos, incluindo licenças de softwares e suporte técnico.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 06 de abril de 2021, atendendo ao preconizado no art. 41, §2º da Lei de Licitações e no item 13.1 do Edital.

III – DAS ALEGAÇÕES DO IMPUGNANTE

O impugnante apresentou impugnação ao Edital, alegando haver a ausência de orçamento detalhado, utilização indevida da modalidade pregão e a vedação de subcontratação sem justificativa, conforme as razões abaixo sucintamente descritas:

1. Da ausência de orçamento detalhado – Art. 7º, § 2º, Inc. II – Lei n. 8.666/93.

O edital em cotejo possui grave vício de legalidade ao **não apresentar qualquer ESTIMATIVA dos custos envolvidos**, como de implantação e instalação dos equipamentos.

Exigência claramente imposta pela Lei n. 8.666/93:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**”

Grifamos

Tal necessidade é de extrema relevância para o órgão licitante – que terá a exata e precisa noção do que irá dispende com a contratação.

(...)

2. Da utilização indevida da modalidade pregão.

A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de fiscalização eletrônica de trânsito, conforme sintetizado ao item 1.1.1:

“1.1 - Do Objeto do Pregão

1.1.1 -A presente licitação tem como objeto Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito e monitoramento estatístico, contemplando: a disponibilização dos equipamentos, a implantação, a operação, a manutenção preventiva e corretivos mesmos, incluindo licenças de softwares e suporte técnico, de acordo com especificações, quantitativos e condições estabelecidas nos Anexos I e V e nas condições previstas neste Edital.”

E traz então todas as longas especificações dos serviços especializados em seu **Anexo VI – MEMORIAL DESCRITIVO**, dividindo os serviços licitados em grupos de afinidade técnica, tais como:

“2.1 Especificações Técnicas do Equipamento/Sistema de Fiscalização de Excesso de Velocidade - Controlador de Velocidade - Radar do Tipo Fixo com identificador automático de placas de veículos – OCR/LAP;

2.2 Especificações Técnicas do Equipamento/Sistema de Fiscalização de Excesso de Velocidade - Redutor de Velocidade - Lombada Eletrônica do TipoFixo com Display com identificador automático de placas de veículos – OCR/LAP;

2.3 Especificações Técnicas do Equipamento/Sistema de Fiscalização Múltiplo – Controlador de Velocidade - Radar Semáforo com identificador automático de placas de veículos – OCR/LAP;

2.4 Central de Processamento e Gerenciamento WEB.”

Como se percebe, é denso o objeto licitado, envolvendo **tecnologias e soluções complexas e diversas.**

No entanto, a **modalidade pregão foi escolhida em total incompatibilidade com a complexidade da contratação,** sendo que esta somente é cabível quando tratar-se de **bens e serviços comuns.**

(...)

3. Da vedação de subcontratação, sem justificativa

O edital em tela vedou expressamente a subcontratação de qualquer parcela ou serviço envolvido direta ou indiretamente na execução do objeto licitado, assim dispondo ao Item 21.5:

“21.5 - Não será permitida a subcontratação do objeto deste Edital.”

Assim o fez sem qualquer **justificativa técnica**, contrariando premissa estabelecida diretamente pelo Art. 72 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.”

Note a dicção legal: **A SUBCONTRATAÇÃO É PERMITIDA**, cabendo à Administração Pública definir apenas seus **LIMITES** – e não sua possibilidade em si.

(...)

Ao final, requer que seja recebida a presente Impugnação, para que “o Departamento de Trânsito de Joinville – DETRANS (Prefeitura Municipal Joinville) providencie a adequação de todos os itens abordados, reformulando e oportunamente republicando o Edital, bem como determinando uma nova data compatível para o recebimento das propostas por parte das licitantes; e alternativamente, diante da eventual impossibilidade de retificação do edital, que seja então providenciada a anulação do procedimento licitatório, nos termos do artigo 49 da Lei nº 8.666/93”.

IV – DA CONSULTA JURÍDICA

Por se tratar de impugnação com elementos técnico jurídicos, realizou-se consulta a Procuradoria Jurídica do Departamento de Trânsito de Joinville - DETRANS, através do Memorando SEI 8825435. Em resposta, esta manifestou-se por meio do Memorando SEI Nº 8845636/2021 - DETRANS.APJ, do qual extrai-se:

O orçamento detalhado é obrigatório na fase interna da licitação para a prestação de serviços, conforme determinação do art. 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/93, especialmente para fins do art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, como verificação de preços concorrentes no mercado e parâmetro para fixação de critérios de aceitabilidade de preços globais e unitário no edital a ser lançado.

Nesse sentido, consta do Processo SEI Requisição de Compras 18.0.142053-7 a pesquisa de preços de mercado fornecida pelas empresas consultadas, acompanhado de orçamento detalhado de composição de seus respectivos custos unitários, cujo estudo serviu de base para a fixação dos valores máximos estimados globalmente e por itens (Anexo I do Edital 004/2021).

Outra discussão é a obrigatoriedade de o edital fornecer aos licitantes a planilha a ser detalhada para preencherem e entregarem junto a proposta.

De fato, o art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 estabelece literalmente que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários constitui parte integrante do edital, constituindo-se regra quando combinado com o art. 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/93, nas contratações públicas de obras e serviços.

No entanto, tal regra não é reproduzida no art. 4º da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão), bem como há dispensa na hipótese de inviabilidade de elaboração pela Administração ou desnecessidade para a aferição da exequibilidade dos preços

praticados (2.9, b.1, do Anexo V da Instrução Normativa nº 05/2017/MPDG).

Veja-se da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatório do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo processo relativo ao certame. Ficarà a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo. (TCU, Acórdão 0114/2007-Plenário, Rel. Benjamin Zymler)

Quanto à ausência no edital de valor estimado da contratação, a jurisprudência deste Tribunal tem se firmado no sentido de que, na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, mas deve estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência ou o preço máximo fixado pela Administração for utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a sua divulgação em edital torna-se obrigatória. (TCU, Acórdão 2166/2014-Plenário, Rel. Augusto Sherman)

Colhe-se da Instrução Normativa nº 05/2017/MPDG:

2. São diretrizes específicas a cada elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico:

[...]

2.9 Estimativa de preços e preços referenciais:

[...]

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

No caso concreto a área técnica, setor competente e responsável pela elaboração do projeto básico e do orçamento, justificou a dificuldade na padronização da composição de custos em uma única planilha, seja pelas características do modelo do negócio, seja pela tecnologia utilizada, sem prejuízo da precificação dos serviços. A justificativa foi comprovada pelos orçamentos que compuseram a pesquisa de preços.

Devidamente revisado o certame pela Secretaria de Administração e Planejamento, inclusive por setor técnico, limitou-se a orientar as unidades a serem utilizadas e a discriminação de itens.

Além disso, o edital não adotou valores máximos de referência para os custos unitários como condição de aceitabilidade da proposta.

De fato, estabelecer uma única planilha, ainda que de modelo aberto, poderia afetar a proposta do licitante excluindo custos não previstos, restringindo a competitividade. Não por outra razão a jurisprudência é flexível na análise das planilhas orçamentárias e relativiza a sua composição frente a vantagem do valor global. Veja-se:

A inexecuibilidade de itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta (art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993), pois o juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta. (TCU, Acórdão 637/2017-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ).

Agravo de Instrumento. Mandado de Segurança. Licitação. Pregão Presencial. Fornecimento de mão de obra capacitada de merendeiros (as) para as Unidades Escolares Município de Joinville. Insurgência do Ente Público, irrisignado com a suspensão do processo licitatório. Apresentação de planilhas de custos sobre o vale transporte e contribuição sindical de modo equivocado. Vícios que poderiam ser sanados conforme norma editalícia e Instrução Normativa 02/2008 do Ministério do Planejamento. Ausência de majoração do preço global apresentado. Contribuição assistencial e patronal. Recolhimento pelo empregador. Formalismo exacerbado da Fazenda Pública. Recurso desprovido.

A inexecuibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta (I.N. 02/2008 - Min. Do Planejamento).

Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação (I.N. 02/2008 - Min. Do Planejamento).

Não se pode perder de vista que a finalidade precípua da licitação é a escolha da contratação mais vantajosa para a Administração Pública e, para atingi-la, não pode o administrador ater-se à rigorismos formais exacerbados, a ponto de afastar possíveis interessados do certame, o que limitaria a competição e, por conseguinte, reduziria as oportunidades de escolha para a contratação". (ACMS n. 2006.040074-1, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Primeira Câmara de Direito Público, j. 21-6-2007). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2015.069543-4, de Joinville, rel. Pedro Manoel Abreu, Terceira Câmara de Direito Público, j. 08-03-2016).

Nessa linha, o Edital 004/2021 não descumpra a determinação legal, uma vez que o planilhamento da composição de custos unitários é exigida do licitante, tal qual a planilha aberta, devidamente indicado no item 6.7.1 do Edital 004/2021 a composição mínima da planilha orçamentária da proposta, sem prejuízo da fixação de valores máximos global e para os itens. Tal metodologia foi aceita pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina na análise anterior (RLA 17/00619575).

(...)

O Parecer Jurídico 8644251/2021 de aprovação do certame enfrentou o tema ventilado nos seguintes termos:

No que diz respeito aos aspectos estritamente jurídico-formais da minuta do edital, verificamos que a modalidade eleita para o certame, a saber, o Pregão, é lícita e adequada, atendendo ao art. 1º, da Lei 10.520/02.

Sabe-se que o pregão eletrônico é a regra de licitação na União. No caso deste certame, a possibilidade se justifica por serem serviços com padrão usual de execução, com pluralidade de empresas no ramo de fiscalização eletrônica de trânsito no país e com regulamentações técnicas suficientes para padronização (Resoluções do CONTRAN e certificação

dos equipamentos pelo INMETRO). Portanto, as especificações são usuais de mercado e estão objetivamente definidas no edital.

Além disso, em pesquisa na internet, verifica-se ser prática administrativa por diversos órgãos de trânsito, inclusive com respaldo de suas respectivas cortes de contas. No nosso estado, destaco das manifestações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina TCE/SC nos processos REP-13/00711539, REP-13/00162411, LCC-11-00093475 e o parecer do Ministério Público de Contas no MPTC/9016/2012 no processo REP-11/00256951.

Além disso, dispõe a súmula 257 do Tribunal de Contas da União:

Enunciado 257 - O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

E também do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Prejulgado nº 2.149 do TCE/SC

1. É possível a utilização da modalidade Pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia, desde que não necessitem de aferição técnica mais apurada, sejam considerados usuais e rotineiros e a Administração tenha como defini-los nos atos convocatórios das licitações de forma satisfatória;

2. O serviço de engenharia pode ser considerado comum quando as características, quantidades e qualidade forem passíveis de especificações usuais no mercado.

Dito isso, resta inequívoca a licitude da modalidade pregão e da vantajosidade e economicidade da fase de lances para alcançar o menor preço para a Administração.

Vedação de subcontratação, sem justificativa.

A lei não atribui direito subjetivo ao licitante para subcontratar o objeto licitado e a presente licitação autorizou o consórcio de empresas, permitindo um arranjo entre os consorciados para a consecução do contrato.

De fato, o art. 72 da Lei nº 8.666/93 autoriza a subcontratação quando admitida pela Administração, ou seja, quando houve fundamento técnico ou for conveniente e oportuno, sob pena de configurar motivo para rescisão contratual (art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93).

Destaco do Tribunal de Contas da União:

A subcontratação parcial de serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida (art. 72 da Lei 8.666/93), razão pela qual não requer expressa previsão no edital ou no contrato, bastando que estes instrumentos não a vedem. (TCU, Acórdão 2198-2015-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer Costa)

V – DO MÉRITO

Inicialmente, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no edital de Pregão Eletrônico nº 004/2021 foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, conforme previsto no preâmbulo do instrumento convocatório, não carecendo de revisão, conforme será demonstrado a seguir.

Nessa toada, é o que dispõe a Constituição Federal a respeito da competitividade:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

E ainda, ressalta-se o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Desta forma, analisando a impugnação interposta pela empresa ANDRADE, FORTES & BENAZZI CONSULTORIA LTDA, sob a luz da legislação aplicável, do Edital e da Consulta Jurídica SEI 8845636, observa-se que as exigências estabelecidas no instrumento convocatório estão em sintonia com a legislação específica.

Portanto, considerando todo o exposto, resta evidenciado que a exigência editalícia busca garantir o melhor e mais adequado resultado à Administração, não havendo qualquer impedimento e/ou limitação as participantes, não devendo prosperar as alegações e não devendo o Edital sofrer alterações, conforme requerido pelo impugnante.

VI - DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, entende-se serem infundamentadas as razões do impugnante, devendo o Edital de Pregão Eletrônico nº 004/2021 ser mantido inalterado.

VII - DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se

por conhecer da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa ANDRADE, FORTES & BENAZZI CONSULTORIA LTDA.

Pregoeiro: Rodemar Arquiles Comelli.

Equipe de Apoio: Láisa de Souza Rosa e Tatiane Müller Krelling.

TERMO DE DECISÃO

Com fundamento na análise realizada pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio e motivos acima expostos, **INDEFIRO** as razões contidas na peça interposta pela empresa ANDRADE, FORTES & BENAZZI CONSULTORIA LTDA, mantendo inalterado o Instrumento Convocatório.

Paulo Rogério Rigo

Diretor Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Rodemar Arquiles Comelli, Servidor(a) Público(a)**, em 08/04/2021, às 11:04, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiane Muller Krelling, Servidor(a) Público(a)**, em 08/04/2021, às 11:06, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Laisa de Souza Rosa, Servidor(a) Público(a)**, em 08/04/2021, às 11:06, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogerio Rigo, Diretor (a) Presidente**, em 08/04/2021, às 12:01, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **8847928** e o código CRC **3BD9C7F2**.

Rua Caçador, 112 - Bairro Anita Garibaldi - CEP 89203-610 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

21.0.028657-3

8847928v13