Prefeitura de Joinville

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 0024939882/2025 - SAP.LCT

Joinville, 25 de março de 2025.

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 078/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM TINTA ACRÍLICA, PLÁSTICO A FRIO METILMETACRILATO (MMA) BICOMPONENTE, LAMINADO ELASTOPLÁSTICO, DISPOSITIVOS DELIMITADORES, REMOÇÃO DE SINALIZAÇÃO (FRESAGEM) INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS PARA OS SERVIÇOS

IMPUGNANTE: SINASC – SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA.

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa **SINASC – SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA.**, documento SEI nº 0024919790, contra os termos do edital Pregão Eletrônico nº 078/2025, do tipo menor preço global, para a contratação de empresa para execução de manutenção, conservação e implantação de sinalização horizontal em tinta acrílica, plástico a frio metilmetacrilato (MMA) bicomponente, laminado elastoplástico, dispositivos delimitadores, remoção de sinalização (fresagem) incluindo o fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para os serviços.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 21 de março de 2025, às 16h 36min, atendendo ao preconizado no art. 164 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 e no item 11.1 do Edital.

III – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A empresa **SINASC – SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA.** apresentou impugnação ao Edital, pelas razões abaixo descritas:

Em resumo, a Impugnante alega que o Edital não exige documentos relativos à

comprovação da qualificação técnica para os itens 2 e 3, os quais tratam-se de parcelas relevantes e de valor significativo da contratação, que demandam conhecimento necessário para a sua aplicação.

Em complemento, afirma que o Edital não regra a exigência de laudos dos materiais utilizados pela empresa classificada em primeiro lugar, apontando a necessidade de atender aos regramentos técnicos dispostos nas Normas ABNT 15.870 (plástico a frio); ABNT 14636 tachas e tachões); e ABNT 15741 (laminado elastoplástico). Nesse sentido, afirma que a não exigência dos laudos poderá sujeitar a Administração a ter que aceitar materiais de qualidade inferior, comprometendo a durabilidade da sinalização contratada.

Ao final, requer o acolhimento de suas razões impugnadas e, caso contrário, solicita o encaminhamento da impugnação ao órgão superior da esfera administrativa.

IV – DO MÉRITO

Analisando a impugnação interposta pela empresa **SINASC – SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA.**, sob a luz da legislação aplicável e do Edital, passamos a discorrer sobre os argumentos apresentados:

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Deste modo, cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e o julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o Administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que prescreve, *in verbis*,

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Diante das alegações da Impugnante, por conterem razões estritamente técnicas, a Pregoeira solicitou, na data de 21 de março de 2025, a análise dos apontamentos trazidos ao setor requisitante, por meio do Memorando SEI nº 0024919795/2025 - SAP.LCT.

Nestes termos, na data de 24 de março de 2025, a área técnica se manifestou por meio do Memorando SEI nº 0024935225/2025 - DETRANS.UNO, conforme transcrição apresentada a seguir,

I – Da exigência de comprovação da qualificação para itens de menor relevância – artigo 67, § 1º, da Lei n. 14.133/2021:

Antes de adentrar na análise dos pedidos da impugnação, cabe comunicar a empresa que não se presta o instrumento da impugnação ao papel de dispositivo meramente protelatório, ou de patrocinar interesses particulares de empresas, pessoas ou grupos econômicos. Todos, e principalmente os pretensos licitantes, devem observar a legalidade e finalidade do seu pleito, a luz dos princípios constitucionais, em especial, a indisponibilidade e a supremacia do interesse público, que são considerados como pilares da atividade pública.

Quanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público, compreende-se que os servidores públicos não podem dispor dos bens e interesses públicos, como se particular fossem. Já por supremacia do interesse público, apercebe-se que as ações praticadas pelos servidores públicos devem ser, absolutamente, voltadas para o interesse da Administração Pública, ou seja, interesse da sociedade como um todo. Desta maneira, todas as empresas interessadas em participar de licitações públicas, devem compreender que, em hipótese alguma, o seu interesse particular irá se sobrepor ao interesse público.

Isso posto, se o edital de licitação está em conformidade com a Lei, não pode o agente público, ainda que provocado por terceiros, mudar seus termos para beneficiar um grupo ou mesmo um único interessado, especialmente se essas mudanças possam, de algum modo, ferir o erário público ou mesmo prejudicar as pessoas que seriam direta ou indiretamente beneficiadas com aquela contratação. Resta ainda destacar que impugnar um instrumento convocatório não tem como finalidade adequar a Administração Pública à vontade do particular impugnante, mas amoldá-lo à Lei e resguardar os princípios citados. Os atos administrativos devem observar os princípios que regulamentam a atividade administrativa, esculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, e ainda, os princípios específicos da licitação, dentre eles os princípios da competitividade, da impessoalidade, da eficiência, entre outros.

Para tanto, a Administração Pública, para desenvolvimento da função administrativa, é revestida de poderes administrativos, que objetivam o cumprimento do serviço público. Esses poderes são classificados de acordo com a liberdade de atuação do administrador público para a prática de seus atos, denominados poder vinculado e poder discricionário. Hely Lopes Meirelles (2011, p.122, 123) detalha que “discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei;”.

Nesse sentido, da doutrina administrativa podemos citar que:

> O Estado, na busca da satisfação do interesse público, tem a alternativa

> através da própria norma legal, de escolher, de acordo com a oportunidade ou a conveniência de agir, ou de ambas, a melhor maneira para concretizar o seu fim, consubstanciado no poder discricionário. (MOREIRA NETO, 2010, p. 106).

E ainda ressalta o mesmo autor:

> A discricionariedade desdobra, assim, para a Administração Pública, um novo espaço jurídico decisório substantivo, dentro do qual seus agentes poderão, conforme a amplitude definida pelo legislador, escolher, total ou parcialmente, o motivo e o objeto de seus atos, ou ambos, sempre para realizar a boa administração. (MOREIRA NETO, 2010, p. 106).

Marçal Justen Filho, (2008, p. 69), quanto à competência discricionária e vinculada no ambiente licitatório, conclui:

> A atividade administrativa, ao longo da licitação, reflete o exercício de competências criadas e disciplinadas por lei. Mas a lei pode tanto disciplinar antecipadamente de modo exaustivo o conteúdo e as condições da atividade administrativa (competência vinculada) como atribuir ao agente estatal uma margem de autonomia de escolha em face do caso concreto (competência discricionária).

Com isso, torna-se notório que o procedimento licitatório é vinculado aos ditames da Lei. No entanto, pode o administrador público, quando da formulação do edital, utilizar o poder discricionário que lhe é atribuído, para criar mecanismos a fim de assegurar a concretização do interesse público, buscando segregar do certame, participantes que não possuam capacidade de realizar o objeto do futuro contrato, porém sem fazer exigências que restrinjam o caráter competitivo da licitação, tendo sempre como norteadora a idéia de obtenção da contratação mais vantajosa à concretização do interesse público almejado.

Salienta-se ainda, as palavras de Adilson Abreu Dallari (1996, p.108):

> Entretanto, e nem poderia ser diferente, a Administração dispõe de discricionariedade ao consignar no edital os requisitos de participação e os critérios de julgamento. Isso deverá ser decidido ao sabor das

> peculiaridades de cada licitação, em função da maior ou menor complexidade do objeto, da duração do futuro contrato e do volume dos recursos financeiros requeridos.

E mais, "quando decide abrir uma licitação para contratar a realização de uma obra ou serviço, ou adquirir determinado bem, a Administração pode, legitimamente, delimitar o universo daqueles que poderão tomar parte do certame". (CALASANS JUNIOR, 2009, p. 51). Assim sendo, importante é dizer que a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional em licitações, especialmente no que se refere à comprovação de até 50% das parcelas de maior relevância, está ligada à necessidade de garantir que a empresa licitante tenha experiência e condições de realizar o objeto da licitação com segurança e qualidade.

Conforme previsto no art. 67, § 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
>
> (...)
>
> § 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.
>
> § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Pois bem, conforme disposto no Anexo I do edital, o valor total estimado é de R$ 16.068.546,80 (dezesseis milhões, sessenta e oito mil quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta centavos), composto por 12 (doze) serviços diferentes. A prerrogativa de exigir as referidas comprovações, além de prevista expressamente na legislação de regência e no poder discricionário da Administração, possui amparo na doutrina especializada sobre assunto.

Nesse sentido, são as lições do mestre Marçal Justen Filho:

> É indispensável que o edital preveja de modo claro, explícito e objetivo

> todos os requisitos de habilitação técnica. Para tanto, a Administração deverá explicitar de modo cristalino os atributos adequados e necessários para o desempenho das atividades que constituirão encargo do sujeito contratado.
>
> *Admite-se comprovação de experiência anterior na execução de prestações semelhantes. O conceito de "qualificação técnica" permite, por isso, ampla definição para o caso concreto. Alude-se, nessa linha, à qualificação técnica real. Isso significa que a qualificação técnica a ser investigada é não apenas aquela teórica, mas também a efetiva, concreta*. É a titularidade de condições prática e reais de execução do contrato. Em vez de exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva capacitação de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, São Paulo: 2021, p. 819). (grifo nosso).

Outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, para quem a fixação de uma qualificação técnica condizente com o objeto licitado, longe de ser um requisito que limitaria indevidamente a competitividade, na verdade estabelece segurança jurídica para a Administração Pública de contratar com particular apto à plena execução do objeto licitado. Conforme precedente do Colendo Tribunal:

> "(...) 3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra - , requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionadas com a organização e logística empresarial. 4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos

> contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público". (STJ, REsp 295.806, 2ª Turma, rel. Min. João Otávio de Noronha, j. em 06.12.2005).

Assim, longe de ser uma mera discricionariedade da Administração Pública, o estabelecimento de qualificação técnica compatível e semelhante com o objeto licitado é um verdadeiro poder-dever da entidade pública, no sentido de afastar do certame licitantes que não demonstrem, por meio de atestados de qualificação técnica, aptidão para o desempenho do objeto licitado, o que certamente poderia comprometer a própria execução contratual, caso tal licitante viesse a ser considerado vencedor do certame. E foi exatamente com esse intuito, que o edital de Pregão Eletrônico nº 078/2025, estabeleceu a necessidade de comprovação da qualificação técnica operacional, delimitando de forma clara e de maneira consentânea com o objeto licitado, os serviços a respeito dos quais deveriam incidir a aludida comprovação, sendo estes definidos de acordo com o previsto no art. 67, § 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021, e em consonância com os serviços identificados pelo DETRANS, junto ao Estudo Técnico Preliminar - ETP e Memorial Descritivo, como sendo de maior relevância, cuja inexecução importaria em risco mais elevado para a Administração, utilizando do princípio da discricionariedade. E a partir desta análise, restou definida para fins de comprovação da qualificação técnica, junto a habilitação, o disposto no item 9.6 alínea "n" do edital:

> 9.6 - A documentação para fins de habilitação é constituída de:
>
> (...)
>
> n) Apresentar certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho competente, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto dessa licitação, que corresponda a 30% (trinta por cento) do total a ser executado, ou seja:
>
> n.1) 54.000 m² de execução de sinalização horizontal e
>
> n.2) 4.500 unidades de tachão refletivo bidirecional;
>
> n.3) Será permitido o somatório de atestados para fins de atendimento do quantitativo exigido.

Nesse sentido, o instrumento convocatório impugnado foi

suficientemente claro quanto aos serviços a respeito dos quais deveria o licitante comprovar sua experiência anterior, por meio da apresentação de atestados de qualificação técnica, serviços esses correspondentes ao objeto licitado, inclusive com as quantidades específicas para cada item, não existindo qualquer ilegalidade, portanto, no seu estabelecimento. Reiteramos, novamente, que a delimitação no edital dos serviços a respeito dos quais deve haver a comprovação de prévia experiência em sua execução por parte do licitante interessado, ainda que correspondente a todos os serviços licitados, longe de representar qualquer ilegalidade, na verdade caracteriza-se como um poder-dever da Administração Pública, visando assegurar que os particulares que pretendem contratar com o Poder Público possuem plena capacidade e aptidão para tal desiderato, medida que efetiva a indisponibilidade do interesse publico.

Assim, com amparo no disposto na legislação aplicável, sobretudo no § 1º do art. 67 da Lei n. 14.133/2021, bem como nos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários supracitados, e na discricionariedade e indisponibilidade do interesse publico, foi que esta Autarquia dispôs no item 9.6, de forma legítima, quais os serviços licitados deveriam ter sua comprovação de experiência prévia exigida como qualificação técnica, não havendo que se falar em qualquer ilegalidade ou mesmo restrição à competitividade nesse ponto.

II – Da ausência de exigência de laudos dos materiais pela empresa classificada em 1º (primeiro) lugar – artigos 5º e 42 da Lei n. 14.133/2021:

Aduz a empresa impugnane que do instrumento convocatório, constatou-se que não houve exigência de comprovação da qualidade dos materiais licitados, através da apresentação de laudos, emitidos por laboratórios credenciados, em inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei n. 14.133/2021.

Contudo, está disposto no item 2.5 do Anexo V (Memorial Descritivo), do edital de Pregão Eletrônico nº 078/2025, as exigências de laudos dos materiais a serem fornecidos pela empresa contratada, vejamos:

> 2.5 Controle de Qualidade Materiais
>
> Utilizar nos serviços materiais de primeira qualidade, com Laudo de Atendimento aos Requisitos emitido por Laboratório associado à ABIPTI - Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica Industrial ou credenciado pelo INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial por Lote de Materiais, reservando-se à

Contratante o direito de, a qualquer tempo, coletar materiais para análise, a expensas da Contratada, cabendo-lhe o direito de recusa, caso o material não atenda às exigências especificadas.

Os laudos/ensaios terão custo suportado pela CONTRATADA. O DETRANS poderá, a qualquer momento, solicitar novos laudos em relação ao material utilizado. A CONTRATANTE respeitará o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias entre as solicitações de novos laudos.

Além dos laudos fornecidos pela CONTRATADA, o DETRANS poderá, a qualquer momento, coletar material para análise de suas características.

Todos os materiais a serem utilizados ou fornecidos deverão possuir a identificação de partida de fabricação (número do lote).

A Contratada deverá apresentar ao DETRANS os laudos de laboratório de todos os lotes de materiais a serem utilizados e fornecidos nos serviços prestados, devendo os mesmos estar de acordo com as especificações técnicas anexadas no Contrato. Durante a execução as equipes deverão ter em seu poder, e à disposição da fiscalização do DETRANS, cópias dos laudos dos materiais em utilização e empregados na prestação dos serviços.

- A Contratada deverá apresentar comprovação da associação ou credenciamento do laboratório junto a uma das entidades citadas no subitem anterior, juntamente com o laudo da aprovação dos materiais ensaiados no laboratório, sempre que solicitado.

- No caso de ser exigida, a critério da Contratante, a realização de novos ensaios, os mesmos poderão ser realizados, desde que sejam executados por entidades de comprovada competência técnica e previamente aprovadas pela Contratante.

- Todos os ensaios solicitados terão

os seus custos a cargo da Contratada.

Portanto, a exigência de laudo dos materiais que compõem o objeto do presente edital mostra-se como medida de garantia à isonomia do certame, mitigando a oferta de preços díspares, favorecendo à isonomia e a concorrência leal entre as empresas participantes do certame. E, em decorrência do exposto, não merecem prosperar as alegações invocadas pela impugnante SINASC – Sinalização e Construção de Rodovias LTDA.

Assim, considerando a manifestação da unidade técnica, não restam quaisquer fundamentos para alteração ou complementação das informações apresentadas no instrumento convocatório.

Cumpre registrar que o objeto fim da futura da contratação será a execução de manutenção, conservação e implantação de sinalização horizontal em tinta acrílica, plástico a frio metilmetacrilato (MMA) bicomponente, laminado elastoplástico, dispositivos delimitadores, remoção de sinalização (fresagem) incluindo o fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para os serviços.

Nesse passo, o Instrumento Convocatório dispõe de cláusulas que viabilizam a disputa isonômica dos interessados, sem criar restrições documentais desnecessárias, que serão objeto de supervisionamento no transcurso dos serviços contratados, pela Comissão de Fiscalização, em conformidade com a legislação vigente.

Diante do exposto, analisando a Impugnação interposta pela empresa **SINASC – SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA.,** sob a luz da legislação aplicável, informa-se que permanece inalterado o Edital.

V – DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, entende-se serem infundadas as razões da impugnante, no sentido de se retificar o presente edital, a fim de complementar as exigências, além das já apresentadas no instrumento convocatório e seus anexos, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 074/2025, Portal de Compras do Governo Federal nº 90074/2025.

VI – 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 **SINASC – SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA.**, mantendo-se inalterados os regramentos estabelecidos no instrumento convocatório.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Baumer**, **Servidor(a) Público(a)**, em 25/03/2025, às 08:45, 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 **Silvia Cristina Bello**, **Diretor (a) Executivo (a)**, em 25/03/2025, às 21:47, 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 **Ricardo Mafra**, **Secretário (a)**, em 25/03/2025, às 22:19, 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 **0024939882** e o código CRC **398792C0**.