



EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS
Rua Dr. Salles Oliveira,1028 - Bairro Vila Industrial - CEP 13035-270 - Campinas - SP

EMDEC-PR/EMDEC-PRJ

PARECER

Campinas, 27 de abril de 2022.

Campinas, 27 de abril de 2022.

Parecer PRJ nº 176/2022

Processo EMDEC.2021.00004357-27

*Assunto: Análise jurídica acerca da impugnação registrada sob nº 5559910 ao Edital do Pregão Eletrônico nº 010/2022, cujo objeto compreende a **Contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas na prestação de serviços de fiscalização eletrônica de trânsito contemplando: a disponibilização, a implantação, a operação, a manutenção preventiva e corretiva de equipamentos e infraestruturas de fiscalização eletrônica e automática dos EQUIPAMENTOS MEDIDORES DE VELOCIDADE FIXOS, EQUIPAMENTOS DE CONTROLE DE AVANÇO DA FASE VERMELHA DO SEMÁFORO, PARADA SOBRE A FAIXA DE PEDESTRES E EXCESSO DE VELOCIDADE E DEMAIS INFRAÇÕES, PLATAFORMA DE SOFTWARE DE GESTÃO DE TRÂNSITO E MONITORAMENTO; incluindo licenças de softwares e suporte técnico, com fornecimento de equipamentos, materiais e mão de obra, os quais deverão permitir a transmissão de dados de forma online e automaticamente, ou seja, sem intervenção humana, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Federal no 9.503 de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, dividido em dois Lotes.***

À Divisão de Compras

Trata-se de solicitação de parecer jurídico quanto à Impugnação apresentada pela empresa SENTRAN SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE TRÂNSITO LTDA, registrada sob nº5559910.

Em apertada síntese, a empresa requer seja retificado o Edital da Licitação, com republicação e designação de nova data para recebimento e abertura de propostas.

A Impugnação demonstra o inconformismo da empresa quanto à falta de Prova de Conceito. Além disso, argumenta que seria necessário a constituição de Comissão Especial para análise técnica das propostas de cada licitante.

Por fim, sustenta, também, ser necessário constar do Edital a Matriz de Riscos que envolve a licitação, a fim de que as licitantes possam avaliar eventuais intercorrências futuras que poderiam afetar o equilíbrio

econômico e financeiro do futuro contrato.

O pleito foi submetido à Diretoria de Operações, a qual exarou a manifestação sob registro nº 5559990, posicionando-se desfavoravelmente à impugnação, nos seguintes termos:

Em resposta ao Item II (subitens 1 e 2) entendemos que a Prova de Conceito e a Comissão Especial não são objetos essenciais para a realização do certame, visto que nas duas últimas contratações não tiveram tais exigências e não trouxeram prejuízos para a Administração e nem mesmo apontamento pelo TCE/SP.

Esclarecemos que tecnicamente a garantia da funcionalidade dos equipamentos ocorrerá durante a sua operação, sendo que as exigências supracitadas seriam apenas elementos para aumento de custos e tempo despendido.

Salientamos ainda que a Equipe Técnica da Emdec estabeleceu critérios relacionados nos itens 2.27 e 2.28 do Anexo I – Termo de Referência, tratando dos aspectos exigíveis para a presente contratação.

(...)

Quanto ao item III a despeito de a literalidade do inc. X do art. 69 da Lei 13.303/2016 indicar a necessidade de previsão de cláusula contratual de matriz de riscos em todos os instrumentos contratuais, seu caráter cogente somente se forma para as contratações de obras e serviços de engenharia pelos regimes de contratação integrada ou semi-integrada. Trata-se da interpretação conjunta do art. 69 com o art. 42, § 1º, da Lei nº 13.303/2016: a Lei nº 13.303/2016 exige que, nas contratações semi-integradas e integradas, as quais se restringem a obras e serviços de engenharia, o instrumento convocatório contenha matriz de riscos. Logo, nos termos da Lei nº 13.303/2016, seria possível concluir que, nas demais contratações como é o caso do objeto supracitado, não haverá imperiosidade quanto à adoção de cláusula contratual de matriz de riscos nos termos do art. 42.

Imperioso ressaltar que a presente manifestação é elaborada sob o prisma estritamente jurídico e, em que pese eventuais recomendações e/ou orientações apresentadas, o juízo discricionário, no tocante a análise da oportunidade e conveniência do ato, bem como dos aspectos de natureza técnica, administrativa e financeira é de responsabilidade do gestor/administrador público, não cabendo a esta apreciação imiscuir-se sobre o mérito administrativo.

Neste sentido, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da EMDEC esclarece que *o parecer jurídico realizado durante a instrução do processo possui a função meramente opinativa e não vincula a decisão do Administrador no certame licitatório (art.41, §5º).*

Vale destacar que a presente análise é promovida nos exatos limites da Impugnação apresentada, considerando unicamente os documentos constantes do presente SEI.

É o breve relato. Passa-se à análise.

De proêmio, deve ser avaliada a tempestividade da peça impugnatória ofertada em 26/04/2022, às 12h:53min.

Consoante se extrai do item 7.1.1. do Edital [\[1\]](#) (nº 5451360), as impugnações serão recebidas no horário das 08h00min às 12h00min e das 13h00min às 17h00min. Diante do horário da mensagem enviada, resta recebida a Impugnação no mesmo dia.

O certame está previsto para ocorrer em 04/05/2022, portanto, nos termos do artigo 87, §1º da Lei Federal nº13.303/16 a Impugnação é tempestiva.

I – AMOSTRA/PROVA DE CONCEITO

Este assunto foi objeto de impugnação anterior, razão pela qual fica ratificado o Parecer jurídico PRJ nº174/2022, registrado sob nº5558233 e nº 5558787.

II – DA SUPOSTA NECESSIDADE DE COMISSÃO ESPECIAL

Sob este aspecto, equivoca-se a Impugnante ao sustentar ser necessária a nomeação de Comissão Especial para análise técnica das propostas das licitantes.

Consta expressamente indicado no Preâmbulo do Edital do Pregão Eletrônico nº 010/2022, item 1.1, bem como no item 3.2, que a licitação é do tipo MENOR PREÇO POR LOTE.

Portanto, com base em critério puramente objetivo, isto é, menor preço, as propostas serão classificadas em ordem de valor, tal como detalhado no item 11. DA ANÁLISE DAS PROPOSTAS E DOS LANCES.

Aliás, tal é a previsão do Regulamento Interno de Licitações e Contratos:

Art. 69. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação realizá-lo em conformidade com os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório, de maneira a possibilitar sua aferição pelas licitantes e pelos órgãos de controle.

§1º No julgamento das propostas levar-se-á em consideração os critérios objetivos definidos no edital, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por este Regulamento e legislação vigente aplicável.

§2º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado, bem como oferta de vantagem não prevista no edital, preço baseado nas ofertas das demais licitantes, que possam, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre as licitantes.

O julgamento da Licitação, compreendendo as propostas e documentos exigidos na fase habilitatória, é responsabilidade do(a) Pregoeiro(a) e Equipe de Apoio, cuja nomeação está devidamente encartada nestes autos eletrônicos sob nº 5516875.

Na eventualidade de ser necessária alguma diligência junto a área técnica da EMDEC, o(a) Pregoeiro(a) e Equipe de Apoio poderão solicitar assistência, como previsto na legislação vigente e, especialmente, nos artigos 50 e 58 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos, cujos dispositivos seguem colacionados:

Art. 50. O credenciamento, a habilitação e as propostas, referentes aos processos licitatórios previstos neste Regulamento, serão processados e julgados por Comissão de Licitações composta de, no mínimo, 5 (cinco) integrantes, designados dentre empregados qualificados pertencentes aos quadros da EMDEC, mediante Comunicado do Presidente.

§1º O ato designará, ainda, dentre os membros de que trata o caput deste artigo, o Presidente da Comissão, designado Agente de Licitação e respectivo Suplente.

§2º Poderão integrar ou prestar assistência à Comissão de Licitação de que trata este artigo, representantes das áreas interessadas no objeto da licitação, da área técnica responsável pela elaboração dos projetos ou especificações e de outras áreas que possam vir a ter atribuições específicas na análise de documentos de habilitação ou de credenciamento.

Art. 58. Em havendo necessidade de diligência, a Comissão de Licitação poderá suspender a sessão para analisar os documentos e as propostas, marcando, na oportunidade, nova data e local a fim de dar prosseguimento aos trabalhos.

Assim, não há que se falar em Comissão Especial Técnica. Tal colegiado encontraria pertinência no caso de amostras / prova de conceito, situação distinta da presente nestes autos.

Demonstra-se, assim, o equívoco da colocação da Impugnante quanto a este tema.

III – QUANTO À SUPOSTA NECESSIDADE DE MATRIZ DE RISCO

Como ponderado pela Diretoria de Operações em sua manifestação técnica nº 5559990, a exigência de Matriz de Risco é direcionada às obras e serviços de engenharia.

Afinal, contratações desse jaez são notoriamente providas de fatos supervenientes e inesperados, trazendo riscos às partes e às especificações técnicas e cronograma físico financeiro previsto.

Neste panorama, a elaboração e inserção de Matriz de Risco foi implantada na novel Lei das Estatais, em seu artigo 42, *in verbis*:

*Art. 42. Na licitação e na contratação de **obras e serviços** por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:*

X - matriz de riscos: *cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações(...)*

*§ 1º As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do caput deste artigo **restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia** e observarão os seguintes requisitos:*

I - o instrumento convocatório deverá conter:

a) anteprojeto de engenharia, no caso de contratação integrada, com elementos técnicos que permitam a caracterização da obra ou do serviço e a elaboração e comparação, de forma isonômica, das propostas a serem ofertadas pelos particulares;

b) projeto básico, nos casos de empreitada por preço unitário, de empreitada por preço global, de empreitada integral e de contratação semi-integrada, nos termos definidos neste artigo;

c) documento técnico, com definição precisa das frações do empreendimento em que haverá liberdade de as contratadas inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, seja em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação, seja em termos de detalhamento dos sistemas e procedimentos construtivos previstos nessas peças técnicas;

d) matriz de riscos;

Nota-se, destarte, que pelo simples fato de a presente licitação não estar enquadrada como obra ou serviços de engenharia, já é suficiente para rechaçar qualquer sombra de obrigatoriedade de inclusão de Matriz de Risco.

A Alta Corte de Contas Paulista posicionou-se em caso semelhante, em sessão do Tribunal Pleno, realizada em 15/05/2019, ao analisar e julgar Exame Prévio de Edital:

Processo: TC-007367.989.19-1

Representante: Hersa Engenharia e Serviços Ltda. Representada: Companhia Docas de São Sebastião

(...)

E por definição legal, a matriz de risco busca assegurar o equilíbrio econômico-financeiro a partir de eventos supervenientes, nunca anteriores à contratação, consoante o texto do inc. X 17, do art. 42 da Lei 13.303/16, de sorte que, neste rito sumário e apriorístico, não me animo a fechar questão no sentido de que a matriz de risco de que trata a Lei 13.303/16 seria obrigatória para qualquer serviço, posto que esse diploma normativo, na seção correspondente, estabelece conceitos e critérios típicos das contratações de obras de engenharia e serviços correlatos.

No caso, é certo que o Regulamento de Licitações e Contratos da Companhia obriga a matriz de risco apenas para obras e serviços de engenharia (cf. inciso XI, do art. 122), enquanto que o edital, ao permitir a prova de registro da licitante tanto no Conselho Regional de Engenharia como também no Conselho Regional de Biologia ou “Conselho competente”, parece tratar de objeto que não possui o caráter de serviços de engenharia.

Conclusivamente, pode prosseguir a Companhia com sua conduta originalmente adotada quanto a esse tema da matriz de riscos, sem prejuízo da análise futura dos eventos do caso concreto.

Por fim, vale trazer à colação trecho de artigo em destaque do Portal da renomada consultoria Zênite:

Dessa forma, a interpretação conjugada do art. 69, inc. X, com o art. 42, § 1º, alínea "d", da Lei nº 13.303/2016 conduz à conclusão de que a elaboração e adoção de cláusula contratual matriz de riscos, conforme a disciplina da Lei das Estatais, é obrigatória nas contratações de obras e serviços de engenharia quando adotados os regimes de execução de empreitada integrada ou semi-integrada.

Nas demais contratações, como de fornecimento parcelado de bens, por exemplo, cumprirá à empresa estatal avaliar a pertinência da previsão de cláusula de matriz de riscos com base em critérios de conveniência e oportunidade, que passa, inclusive, pela necessidade de uma análise de riscos da contratação para fundamentar a decisão e, eventualmente, valer-se de outros mecanismos de gestão de riscos. [2].

Diante de todo o exposto, notadamente a manifestação da Diretoria de Operações, sob o aspecto jurídico, não se verifica qualquer elemento na Impugnação em baila passível de ocasionar óbice legal ao prosseguimento da Licitação destacada, razão pela qual opina-se pelo desprovemento da impugnação.

Estas são as considerações jurídicas, as quais se submete à criteriosa apreciação superior.

Atenciosamente,

Flavia Ortiz

OAB/SP nº172.987

[1] 7. IMPUGNAÇÕES AO EDITAL:

7.1. Decairá do direito de impugnar os termos deste Edital perante à EMDEC, quem não o fizer em até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, nos termos do Art. 87, §1º da Lei Federal nº 13.303/2016.

7.1.1. As impugnações ao edital deverão ser realizadas por meio de petição fundamentada, dirigida ao Agente de Licitações e protocoladas na Divisão de Compras, no endereço constante do preâmbulo deste instrumento, das 08h00min às 12h00min e das 13h00min às 17h00min, ou encaminhadas para o e-mail licitacoes@emdec.com.br, em conformidade com o previsto no item 6.1 deste Edital.

7.1.2. A impugnação deverá ser decidida no prazo de 03 (três) dias úteis e antes da abertura do certame.

7.1.3. Quando o acolhimento da impugnação implicar em alteração do Edital, capaz de afetar a formulação das propostas, será designada nova data para a realização do certame.

[2] A EXIGÊNCIA de matriz de riscos nos termos do art. 42 da Lei das Estatais aplica-se a todo e qualquer tipo contratação? *Zênite Fácil*, categoria Perguntas e Respostas, fev. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 27/04/2022.



Documento assinado eletronicamente por **FLAVIA ORTIZ, Advogado(a) Senior**, em 27/04/2022, às 18:28, conforme art. 10 do Decreto 18.702 de 13 de abril de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.campinas.sp.gov.br/verifica> informando o código verificador **5567987** e o código CRC **60D0A769**.