



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
Coordenação de Planejamento, Licitação e Compras Diretas
Serviço de Licitações

Relatório SEI-GDF n.º 13/2023 - SSP/SEGI/SUAG/CLIC/SLIC

Brasília-DF, 05 de abril de 2023

RELATÓRIO ACERCA DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

PROCESSO: 00050-00002467/2023-11

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2023-SSPDF

OBJETO: Aquisição de material galão de água potável, de 20 litros, a fim de atender as demandas da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, conforme especificações e quantidades constantes neste instrumento e seus anexos.

1. DOS FATOS

No dia 05/04/2023, foi encaminhado no e-mail do Setor de Licitações da Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF, licitacoes@ssp.df.gov.br, pela Sra. Thaiane Rodrigues, um Pedido de Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 10/2023, onde a signatária consigna:

"Prezada Pregoeira e caríssimos membros da Comissão de Licitação cumprimentando-os pelo excelente trabalho quanto as atualizações feitas advindas da impugnação outrora feita pelos licitantes, informo que em nova análise à legislação e ao Termo de Referência foi possível constatar nova irregularidade nos seguintes aspectos:

De acordo com o Termo de Referência que compõe e guia o EDITAL da presente licitação o referido Termo foi planejado e elaborado com fundamento em dispositivos legais revogados pelo Decreto Distrital nº 44.330 de 16 de março de 2023 o qual regulamenta as licitações e contratos administrativos no âmbito do Distrito Federal.

Assim, ao se basear em antigos normativos o ente administrativo torna o procedimento licitatório nulo de pleno direito na medida que fere o princípio da estrita legalidade administrativa.

Ressalta-se que o Decreto Distrital nº 44.330 revogou de maneira expressa os seguintes decretos utilizados no presente certame: Decreto Distrital nº 23.460/2002, Decreto Distrital nº 26.851/2006, Decreto Distrital nº 39.453/2018. Ademais, apesar da prorrogação

e possibilidade de uso das Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462/2011, por força da Medida Provisória nº 1167 de 2023, não se pode obstar a revogação dos Decretos Distritais supracitados.

Tal irregularidade foi verificada em três momentos distintos nos itens: 2.1.11; 2.1.12 e 2.1.19, todos do Termo de Referência.

Nesse sentido, peço que assim como foi feito anteriormente seja readequado e atualizado o Termo de Referência do Pregão nº 10/2023, em respeito a igualdade de tratamento a todos os licitantes pela Administração Pública. Grata pela atenção. Atenciosamente
Thaiane Rodrigues"

2. DOS FUNDAMENTOS

Analisando a arguição da requerente, devemos ponderar acerca do atual cenário jurídico-legislativo do Distrito Federal e da União no tocante a Licitações e Contratos Administrativos.

Em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133/2021, que passaria a substituir a Lei nº 8.666/93, determinando as diretrizes dos procedimentos licitatórios e de contratações administrativas. Contudo, a legislação nova estabeleceu um prazo de 02 anos para a transição e aplicação integral da Lei nº 14.133/2021, que findaria em 31/03/2023.

Tal prazo seria utilizado para a capacitação dos servidores no trato com as inovações jurídicas, bem como para a criação das regulamentações inerentes à aplicabilidade da nova norma.

O Distrito Federal, assim como outros Estados da Federação, regulamentaram a nova Lei de Licitações e Contratos através de Decreto específico, sendo, no caso do DF, o Decreto nº 44.330/2023, publicado em 16/03/2023.

Com efeito, como alegado pela requerente, um dos pontos trazidos por este Decreto foi a revogação expressa de alguns Decretos anteriores, atinentes ao tema de Compras Públicas.

Todavia, é importante esclarecer que poucos dias depois, o Distrito Federal publicou o Decreto nº 44.365, Decreto de Transição, onde estabelece que:

[DECRETO Nº 44.365, DE 27 DE MARÇO DE 2023](#)

Fixa o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso VII, X e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal e considerando o disposto na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, DECRETA:

Art. 1º Os processos licitatórios e contratações instruídos e que estejam em fase preparatória até 31 de março de 2023, com a opção expressa nos fundamentos das Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, inclusive os derivados do sistema de registro de preços, serão por elas regidas, desde que as

publicações, do "edital", no caso de licitações, ou do "aviso/autorização" no caso das contratações diretas, **ocorram até 1º de abril de 2024.**

§ 1º A opção por licitar com fundamento na legislação a que se refere o caput deverá constar na fase preparatória da contratação e ser expressamente autorizada, por meio de despacho motivado, pelo Ordenador de Despesas ou autoridade equivalente responsável pela demanda, até 31 de março de 2023.

§ 2º Os contratos ou instrumentos equivalentes, incluindo os aditivos e prorrogações deles decorrentes, bem como as atas de registro de preços firmados em decorrência da aplicação do disposto no caput persistirão regidos pela norma que fundamentou a respectiva contratação, ao longo de suas vigências.

Art. 2º O disposto no art. 1º se aplica às publicações de avisos ou atos de autorização e/ou ratificação de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Art. 3º Os contratos celebrados com vigência por prazo indeterminado, como os serviços públicos essenciais de energia elétrica, água e esgoto deverão ser extintos até 31 de dezembro de 2024, e providenciadas as novas contratações de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 4º Os credenciamentos realizados, nos termos do disposto no caput do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, deverão ser extintos até 31 de dezembro de 2024.

Parágrafo único. A vigência dos contratos decorrentes dos procedimentos de credenciamento de que trata o caput observará o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 5º Os órgãos e as entidades do Distrito Federal, que utilizam o Sistema de Compras do Governo Federal, devem observar o regime de transição de que trata este normativo.

Art. 6º Os decretos arrolados no artigo 273 do Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023, instrumentais e acessórios à aplicação das Leis nº 8.666, de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2022, e dos artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, também terão ultratividade disciplinada nos termos deste Decreto.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de março de 2023

134º da República e 63º de Brasília

IBANEIS ROCHA

Infere-se do artigo 6º, supracitado, que foi conferido efeito de ultratividade da norma, citando pontualmente aquelas expressamente revogados no Decreto nº 44.330/2023.

O fenômeno da **ultratividade** é a proteção constitucional que se dá ao art. 5º, XXXVI, incluído nos direitos fundamentais na Constituição de 1988, prestigiando-se, assim, a segurança jurídica tão necessária num Estado democrático de direito.

Juridicamente falando, a ultratividade consiste, em síntese, na prolongação dos efeitos de uma norma para além do prazo de sua vigência.

O ilustre doutrinador, José Afonso da Silva, discorre sobre o tema, trazendo os seguintes dizeres:

“Nos termos da constituição, a segurança jurídica pode ser entendida num sentido amplo e num sentido estrito. No primeiro, ela assume o sentido geral da garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que o qualifica. Em sentido estrito, a segurança jurídica consiste na garantia de estabilidade e certeza dos negócios jurídicos, **de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta se mantém estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu.**”(…)

(SILVA, José Afonso da. **Segurança Jurídica e Constituição** in: Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2ª ed., ver e ampl. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 17)g.n.

Nesse mesmo sentido, aponta José Eduardo Cardozo:

“ (...) incorre, pois em lamentável equívoco quem afirma que o respeito ao direito adquirido se define apenas como um limite à própria retroatividade. Em essência, qualifica este um limite a quaisquer efeitos temporais de um novo diploma legislativo, seja estes pretéritos, imediatos ou futuros (...) a regra do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, **nada mais é do que um princípio que assegura a sobrevivência da lei velha ou, em outras palavras, a ultratividade desta. Com efeito, nestas hipóteses mesmo após o término de sua vigência, a lei revogada continua a disciplinar tais situações ao longo do próprio período de vigência da lei nova.**”

(CARDOZO, Jose Eduardo Martins. **Da Retroatividade da Lei**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 326-326)

Pelo exposto, não restam dúvidas acerca da aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 e seguintes ao Certame em questão, vez que publicado durante a vigência de todos esses normativos. Ademais, somado a isso, temos a previsão expressa no Decreto nº 44.365/2023 da ultratividade dos Decretos revogados pelo artigo 273 do decreto nº 44.330/2023.

Ainda que não houvesse essa previsão expressa, o Certame deveria permanecer, em face da Segurança Jurídica envolvida na questão, que foi fundamentada com normas pertinentes e vigentes à época da publicação do Pregão Eletrônico.

Citando José Reinaldo Vanossi, assim José Afonso da Silva, expressou:

“(…) A segurança jurídica dos direitos subjetivos consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante condição de segurança jurídica, neste caso, está na relativa certeza de que **as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.**”

(SILVA, José Afonso da. **Segurança Jurídica e Constituição** in: I Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2ª ed., ver e ampl. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 19).

Não obstante, Celso Antonio Bandeira de Mello afirma que:

“(…) apesar de não ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico, o princípio da segurança jurídica é da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito”

(apud DE CARVALHO, O., COSTA, E.. **Segurança jurídica e o princípio da proibição de retrocesso social na ordem jurídico-constitucional brasileira.** InterSciencePlace, América do Norte, ago. 2009. Disponível em: <http://www.interscienceplace.org/interscienceplace/article/view/70/75>. Acesso em: 29 Nov. 2012.)

Por fim, Carlos Mário da Silva Velloso enfatiza que as leis devem dispor para o futuro. Os atos anteriores regem-se pela lei do tempo em que foram praticados: **TEMPUS REGIT ACTUM.**

No direito brasileiro, em termos de direito adquirido, aplica-se o disposto no art. 6º da LINDB e o inciso XXXVI do art. 5º da CRFB, que dão contorno ao direito intertemporal pátrio. **Assim, a aplicação imediata da lei há de ser feita sem prejuízo do direito adquirido, principalmente no que toca aos efeitos dos atos consumados anteriormente à vigência da lei nova.**

Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.647/1942)

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.
(Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957).

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

Portanto, a divulgação do Edital do Certame deve ser entendido, nesse contexto, como o ato jurídico perfeito, consumado segundo a lei vigente no momento da sua publicação. Desta feita, se fez valer antes da obrigatoriedade de utilização da lei nova sobre o mesmo objeto, **ocorrendo a ultratividade da lei antiga que continua na regência daquelas consequências/efeitos.**

Marcos Mello ainda complementa, afirmando que:

"Uma vez qualificado juridicamente o fato pela norma vigente ao tempo de sua ocorrência como direito adquirido e/ou ato jurídico perfeito, é iniciada a eficácia jurídica que só se esgota quando as consequências que a regra imputou ao fato também se materializarem, consumarem-se, mesmo que isso ocorra após sua revogação."

(MELLO, Marco Bernardes de. Teoria do Fato Jurídico. São Paulo:Saraiva, 8º ed. 1998, p.59-63).

A ultratividade da norma já estava inferida, inclusive, desde o advento da Lei nº 14.133/2023, em seu artigo 191 da Lei nº 14.133/2023, sendo mantida após as alterações trazidas pela Medida Provisória nº 1.167/2023, *in verbis*:

"ANTES DAS ALTERAÇÕES PROVENIENTES DA MP 1.167/2023"

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o **inciso II do caput do art. 193**, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, **e a opção escolhida deverá ser indicada**

expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. **Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no [inciso II do caput do art. 193 desta Lei](#), o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.**

"APÓS AS ALTERAÇÕES DECORRENTES DA MP 1.167/2023"

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#).

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#).

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#).

§ 1º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#).

Tal entendimento, inclusive, é reforçado pelo professor Victor Amorim (2021), que entende que o gestor público “opta” por licitar ou contratar diretamente com a assinatura do contrato:

“Em caso de opção pelo regime da Lei no 8.666/1993, os contratos decorrentes do processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade serão por ela regidos durante toda a sua vigência. A depender da vigência inicial e da possibilidade de prorrogação dos contratos, mesmo após 1º/4/2023 estar-se-ia diante da ultratividade da Lei no 8.666/1993, ao regular contratos específicos firmados até 31/3/2023.”

Desarrazoada, portanto, as alegações da parte impugnante. Aliás, acatar seu pedido, seria o mesmo que tornar inviáveis todas as licitações em andamento, não só no âmbito deste órgão, mas de todos os demais órgãos que compõem a Administração Pública do Distrito Federal, o que traria imensos prejuízos e entraves à prestação dos serviços públicos, tanto das áreas meio e quanto da atividade fim.

Sob a luz dos princípios da legalidade, razoabilidade, eficiência, segurança jurídica e do interesse público, mantenho integralmente o Pregão Eletrônico nº 10/2023-SSPDF, cuja abertura deverá ocorrer em 11/04/2023.

3. DA CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos supra narrados, passo a decidir:

A) Conheço e recebo o pedido de impugnação, por ser tempestivo.

B) Quanto ao mérito, **indefiro o pleito**, haja vista que o embasamento legal suscitado pela parte impugnante não merece prosperar, por força, em especial, da ultratividade conferida às normas ora citadas, advinda especialmente do disposto no artigo 6º do Decreto Distrital nº 44.365/2023.

KELY DE SOUZA ALMEIDA DUTRA

PREGOEIRA



Documento assinado eletronicamente por **KELY DE SOUZA ALMEIDA DUTRA - Matr.0187609-0, Pregoeiro(a)**, em 06/04/2023, às 18:13, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=109980586 código CRC= **DC9C22EA**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM - Conjunto "A" Bloco "A" Edifício Sede - Bairro Setor de Administração Municipal - CEP 70620-000 - DF