Gravataí, 20 de maio de 2026

À
COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL (“Metrô-DF”)
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – AGLIC
Avenida Jequitibá, nº 155, Águas Claras
Brasília/DF – CEP 71929-540
licitacao@metro.df.gov.br

Protocolo por e-mail

A/C
Sra. Marilia Oliveira de Jesus
Gerente de Licitações

REF: Pregão Eletrônico nº 18/2025 – METRÔ/DF
UASG -925046 – Pregão 90018/2025
Impugnação ao Edital

PERTO S.A. PERIFÉRICOS PARA AUTOMAÇÃO (“Perto”), sociedade anônima inscrita no CNPJ sob nº 92.080.035/0001-04, com sede na Rua Nissin Castiel, nº 640 – Gravataí/RS – CEP 94045-420, representada de acordo com seu Estatuto Social (cfr. doc. anexos), com fulcro no art. 164 da Lei federal nº 14.133/2021, tempestivamente[1], apresenta sua

I M P U G N A Ç Ã O

aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 18/2025 (“Edital”), conforme estabelece suas cláusulas 5.3, 5.4 e 5.5, publicado pelo Metrô-DF em 13 de maio de 2026, pelos fundamentos de fato e direito expostos a seguir.

[1] Conforme item 5.3 do Edital, o prazo para impugnação deve ocorrer até os 5 (cinco) dias úteis da data de abertura da sessão pública. Como a sessão está designada para 27 de maio de 2026, essa impugnação apresentada nesta data, por e-mail, é inegavelmente tempestiva.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO:
CONDIÇÕES DO EDITAL E A AUSÊNCIA DE PARÂMETROS SOBRE OS SERVIÇOS DE ADQUIRENTE

1. O Metrô-DF publicou o Edital do Pregão Eletrônico com vistas à contratação de solução tecnológica na forma de serviços especializados de comercialização de créditos de viagem do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA por meio de Terminais de Autoatendimento ("ATM"), no formato de locação dos equipamentos. O objeto envolve um total de 53 (cinquenta e três) ATMs, nas 27 (vinte e sete) estações metroviárias operadas pelo Metrô-DF, **no prazo de 48 (quarenta e oito) meses**.

2. De acordo com o Edital, para fins de formulação da Proposta Comercial, as licitantes devem utilizar o modelo previsto no Anexo VI, o qual possui 5 (cinco) linhas de valores que devem ser precificados: (**i**) para a totalidade da locação das unidades de ATM, (**ii**) para o suporte técnico de hardware e software, (**iii**) para o fornecimento de suprimentos (i.e., bobinas), (**iv**) para a operação assistida humana, e, por fim, (**v**) **para o denominado "Serviço de Adquirente**".

3. O "Serviço de Adquirente" refere-se à remuneração pelos serviços de processamento e liquidação de pagamentos por cartão na função débito ou Pix utilizando os ATMs pela recarga ou compra dos bilhetes dos serviços metroviários por usuários.

4. Ou seja, trata-se do fornecimento, pelo futuro contratado, dos serviços que possibilitem aos usuários adquirirem os bilhetes do Metrô-DF por meio de meios de pagamentos envolvendo instituições bancárias ***terceiras***, as quais possuem custos específicos também incluídos na precificação.

5. Trata-se, evidentemente, de taxa de serviço extremamente variável por sua própria natureza: está sujeita alterações (**i**) pelo aumento ou diminuição do volume de passageiros que utilizam os ATMs, (**ii**) do perfil de pagamento em débito ou Pix frente o uso de dinheiro em espécie, (**iii**) da subutilização dos ATMs frente ao pagamento por aproximação diretamente nas catracas, e (**iv**) da própria alteração do valor da tarifa pelos serviços metroviários, durante a execução do futuro contrato. Todos esses fatores oneram diretamente os custos sobre tais serviços, visto que o valor final do contratado depende da quantidade e do valor de utilização dessa modalidade.

6. A despeito das inúmeras variáveis, o Edital prevê que tal item referente ao "Serviço de Adquirente" deve constar com valor fixo (Anexo VI do Edital), sem discriminar como esses custos e variações devem se comportar sobre o preço final.

7. Até porque o Edital não propõe nenhuma metodologia ou sistemática que permita que o valor previsto para o "Serviço de Adquirente" na Proposta Comercial seja parametrizado, a fim de consolidar as condições nas quais as propostas dos licitantes sejam realizadas. Da mesma forma, não há previsão de como tais valores poderão ser recompostos de modo a manter tais

condições efetivas da proposta e a equação econômico-financeira do contrato diante da ocorrência dos referidos cenários (como garante o art. 37, XXI da CRFB).

8. Observe-se que a cláusula 8.4.24 do Edital remete aos licitantes que utilizem tabela de comercialização de créditos fornecida pelo Metrô-DF, constante no Anexo III, para mensuração e cálculos das taxas que irão incidir na precificação do "Serviço de Adquirente".

9. A referida tabela, no entanto, não fornece informações amplas e transparentes sobre o histórico do comportamento de pagamento da recarga e compra dos bilhetes em débito ou Pix, tampouco apresenta qualquer material de projeções futuras que possam balizar a possível variação da utilização dos "Serviços de Adquirente" ao longo dos próximos 48 meses.

10. De tal forma, as condições do Edital **carecem de sistemática ou modelagem** de distribuição de riscos pelas variações que podem sofrer a utilização do "Serviço de Adquirente" não alcançadas pela precificação na Proposta Comercial, em contrariedade às normas legais. A falta de um parâmetro de recomposição contratual para essas circunstâncias macula o presente certame, o que exige sua retificação acompanhada da republicação.

II. ALTERAÇÃO DO EDITAL: NECESSIDADE DE SISTEMÁTICA DE RECOMPOSIÇÃO CONTRATUAL PARA OS "SERVIÇOS DE ADQUIRENTE"

11. O Edital não confere qualquer previsibilidade sobre as variações que podem incidir sobre o "Serviço de Adquirente" precificado na Proposta Comercial das licitantes. Sem uma matriz de risco ou parâmetro de recomposição dos preços com os impactos no valor apresentado para o "Serviço de Adquirente", o Metrô-DF não garante aos licitantes a devida observância ao direito de manutenção das condições originais da proposta, previsto no art. 37, XXI, da CRFB.

12. Isto é, o proponente fica sujeito inteiramente ao risco de toda e qualquer variação que possam afetar os parâmetros adotados para precificar o "Serviço de Adquirente", independentemente do impacto que tais mudanças incidam sobre as condições efetivas da sua proposta durante a execução contratual.

13. Por exemplo, o Edital não prevê **condições específicas** de **uma matriz de risco**, ***obrigatória*** em contratos celebrados pelas empresas estatais (art. 69, X[2] da Lei federal nº 13.303/2016), para uma variação que, conhecida e diretamente, irá afetar uma das principais rubricas que compõem a Proposta Comercial.

14. No presente caso, como indicado, além dos custos contratuais relativos à disponibilização desses meios de pagamentos (os quais deverão ser contratados com terceiros, instituições

[2] Lei federal nº 13.303/2016. "Art. 69. São **cláusulas necessárias nos contratos** disciplinados por esta Lei: (...) X - **matriz de riscos**." (grifou-se)

bancárias e/ou bandeiras de cartão), tais “Serviços de Adquirente” **são naturalmente afetados** por fatores **alheios ao controle da futura contratada**.

15. Ainda, apesar de estar clara a influência desses elementos nos custos e preço do licitante, o Edital não indica parâmetros efetivos para sua composição, nem mesmo a distribuição dos riscos ao contratado – o que seria indispensável para manter as condições efetivas da proposta.

16. A ausência de uma matriz de risco adequada para tais variações vai de encontro à jurisprudência do TCU, que já se posicionou pela sua obrigatoriedade em contratos celebrados por empresas estatais – em linha com a Lei federal nº 13.303/2016:

> “(...) No entanto, conforme bem ressaltado pela unidade técnica, **a jurisprudência do TCU recomenda a elaboração de matriz de riscos mesmo em contratações a preço global, para casos em que envolvam incertezas significativas**, a exemplo dos Acórdão 1441/2015-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), 2.172/2013-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto André de Carvalho). **Assim**, **acolho o encaminhamento sugerido pela SeinfraElétrica, por entender oportuno e conveniente, de propor à Eletrobras a utilização de matriz de riscos em contratações derivadas da Lei 13.303/2016 que envolvam incertezas significativas, ainda que sob regime de empreitada por preço global**”. (TCU, Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, Acórdão nº 2616/2020, j. 30.09.2020 – grifou-se)

17. Não só por se tratar de uma obrigatoriedade, a inclusão de **um mecanismo prévio, claro e específico** sobre riscos previsíveis, mas de consequências incalculáveis é uma ferramenta contratual estimulada pelos órgãos de controle, como forma de diminuir a litigância contratual e beneficiar parâmetros objetivos à precificação das propostas.

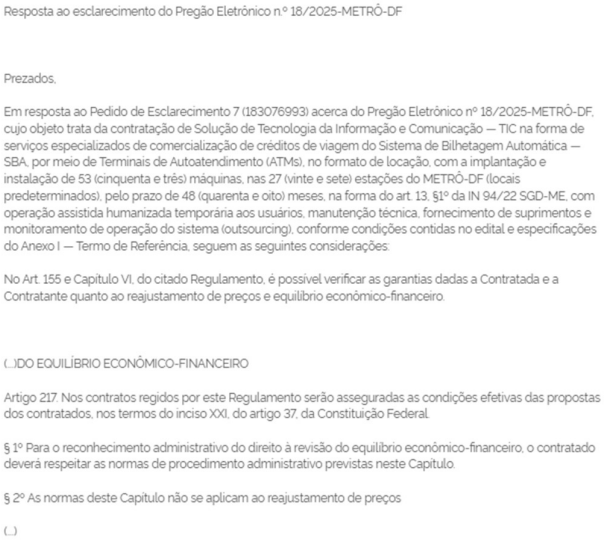
18. A orientação do TCU, proferida na ocasião do Acórdão nº 1182/2025-Plenário, vai exatamente nesse sentido, no qual é possível extrair o seguinte entendimento: (**i**) os contratos devem apresentar critérios objetivos e técnicos para qualquer alocação de risco, mesmo que integralmente distribuídos à contratada, e (**ii**) devem prever aqueles riscos cuja ocorrência sabidamente impacta a equação econômico-financeira, trazendo maior segurança jurídica ao contrato. Veja-se:

> **“**Embora o regime EPU, por definição, distribua os riscos de forma diferente em comparação ao regime de preço global, **a matriz de riscos adotada no caso transferiu a maior parte dos riscos à contratada, sem apresentar critérios técnicos e objetivos para isso. Tal abordagem tornaria a matriz inaplicável ao caso concreto e deixaria margem para disputas. Segundo a jurisprudência do TCU, é fundamental que a matriz de riscos seja compatível com o tipo de contratação e projeto adotados, especialmente quando há projeto executivo vinculante, como é o caso**. (...)
> Ademais, sendo a matriz de riscos um anexo ao edital de licitação, é razoável prever que foram devidamente considerados e precificados pelos licitantes quando suas propostas foram formuladas. Talvez, por isso, o desconto observado no certame tenha sido reduzido.
> **Em acréscimo às considerações acima, devo reconhecer que em matéria de alocação de riscos nem sempre existe o certo e o errado, mas sim uma decisão discricionária do gestor. Cito como exemplo o risco de variação**

> **cambial. Em um juízo preliminar da questão, parece-me adequada a sua alocação ao particular, pois os riscos devem ser suportados pela parte que tem as melhores condições para avaliar, controlar e gerenciar ou a parte com melhor acesso a instrumentos de cobertura, a maior capacidade para diversificar, ou o menor custo para suportá-los.**
> **Todavia, apenas o futuro dirá se a alocação do risco cambial ao particular foi realmente medida acertada, pois não se pode previamente prever como será o comportamento da taxa de câmbio. Assim, em um cenário no qual se acredita em uma apreciação cambial, talvez o melhor seja alocar o risco correspondente para a administração pública, e não ao particular.** (...)
> **Também não se pode olvidar que a referida matriz previu apenas nove riscos (peça 35, fls. 79/80), deixando de considerar uma grande diversidade de eventos possíveis de causarem impacto no empreendimento**. Como exemplo, cito ausências de riscos relacionados a chuvas e outros eventos climáticos, que costumam ser fontes de litígio entre as partes durante a execução de obras rodoviárias. Da mesma forma, não vejo um adequado tratamento de riscos relacionados com desapropriações, execuções de programas ambientais, greves, roubos e furtos de materiais/equipamentos, acidentes de trabalho, vícios construtivos, greves e outras manifestações, bem como outras diversas ocorrências que podem impactar o custo e o cronograma da obra.
> **Mesmo os riscos elencados na matriz de riscos não estão satisfatoriamente detalhados**. A título exemplificativo, **refiro-me ao próprio risco cambial, que foi alocado da seguinte forma**: '*a flutuação do câmbio, no caso de insumos, aumento do preço desarrazoado do insumo podem gerar* reequilíbrio, *desde que atestado por meio de notas fiscais, análise esta que englobará o contrato como um todo. Contratante*'. **Tal disposição teria pouca efetividade em evitar litígios entre as partes no caso de variação cambial, pois não define que nível de variação cambial seria significativa a ponto de ensejar o reequilíbrio contratual, nem como seria o cálculo do suposto reequilíbrio**, tema que guarda várias complexidades como ficou demonstrado no âmbito do Acórdão 2135/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, no qual esta Corte de Contas examinou diversos atos normativos editados para disciplinar metodologias de cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em virtude da pandemia do covid-19.
> Dito de outra forma, **não basta que a matriz de risco aloque o risco a uma das partes (contratado ou contratante) ou, ainda, que compartilhe o encargo decorrente entre ambos. É necessário que traga balizas objetivas para disciplinar o tema, inclusive apresentando metodologia a ser utilizada para a definição de alterações no cronograma ou nos valores acordados**"
> (TCU, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, Acórdão nº 1182/2025, Processo nº 025.835/2024-6, j. 28.5.2025).

19. No modelo atualmente apresentado no Edital, não há qualquer informação, sistemática ou parâmetro que estabeleça de que forma os impactos econômico-financeiro sobre as variações na utilização do "Serviço de Adquirente" ***serão distribuídos*** entre o contratado e o Metrô-DF. Não há qualquer critério objetivo de **recomposição do preço**, garantindo as condições originais da proposta, para eventos dessa natureza.

20. A Perto solicitou esclarecimento sobre o tema a partir da primeira publicação do Edital, sendo respondida da seguinte forma pelo Metrô-DF:



Resposta ao esclarecimento do Pregão Eletrônico n.º 18/2025-METRÔ-DF

Prezados,

Em resposta ao Pedido de Esclarecimento 7 (183076993) acerca do Pregão Eletrônico nº 18/2025-METRÔ-DF, cujo objeto trata da contratação de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação — TIC na forma de serviços especializados de comercialização de créditos de viagem do Sistema de Bilhetagem Automática — SBA, por meio de Terminais de Autoatendimento (ATMs), no formato de locação, com a implantação e instalação de 53 (cinquenta e três) máquinas, nas 27 (vinte e sete) estações do METRÔ-DF (locais predeterminados), pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses, na forma do art. 13, §1º da IN 94/22 SGD-ME, com operação assistida humanizada temporária aos usuários, manutenção técnica, fornecimento de suprimentos e monitoramento de operação do sistema (outsourcing), conforme condições contidas no edital e especificações do Anexo I — Termo de Referência, seguem as seguintes considerações:

No Art. 155 e Capítulo VI, do citado Regulamento, é possível verificar as garantias dadas a Contratada e a Contratante quanto ao reajustamento de preços e equilíbrio econômico-financeiro.

(...)DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Artigo 217. Nos contratos regidos por este Regulamento serão asseguradas as condições efetivas das propostas dos contratados, nos termos do inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal.

§ 1º Para o reconhecimento administrativo do direito à revisão do equilíbrio econômico-financeiro, o contratado deverá respeitar as normas de procedimento administrativo previstas neste Capítulo.

§ 2º As normas deste Capítulo não se aplicam ao reajustamento de preços

(...)

21. A ambuiguidade da resposta do Metrô-DF não supre a devida previsão sobre a distribuição dos riscos para a devida garantia das condições efetivas da proposta e equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

22. A falta de uma previsão específica e expressa sobre os riscos assumidos pelo particular, que impactem a formação da sua Proposta Comercial, não oferece nenhuma proteção à Administração Pública contratante, como já enfatizou o TCU em outras oportunidades:

> "Defendo, assim como o MPTCU, que **aquela cláusula genérica, à míngua de detalhes específicos no edital sobre a composição de preços, não autoriza a interpretação de que as taxas em discussão correriam por conta da contratada, sob pena de se admitir a prevalência de um contrato que já nasceu carente do necessário equilíbrio de contraprestações entre as partes**, conforme já demonstrado. (...)"
> (TCU, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, Acórdão nº 1614/2020, Processo nº 026.411/2016-4, j. 24.6.2020 – grifou-se)

23. Portanto, a falta de uma sistemática objetiva e de uma matriz de riscos detalhada **eiva o Edital de ilegalidade**, por não apresentar metodologia que garanta a manutenção das condições da proposta e a segurança jurídica das partes envolvidas (ambas garantias amparadas na Constituição e na lei), pelas variações que podem impactar o preço do "Serviço de Adquirente" da Proposta Comercial.

III. PEDIDOS

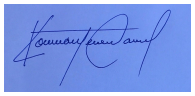
24. Por todo o exposto, resta claro que o Edital contém vícios que podem impor a nulidade da Licitação e da futura contratação, sendo necessário o acolhimento da presente Impugnação para que **seja incluída matriz de risco, metodologia ou sistemática de recomposição das condições originais da proposta em relação às possíveis variações dos parâmetros que incidam sobre o "Serviço de Adquirente" que compõe a Proposta Comercial das licitantes.**

25. Tendo em vista que os pontos requeridos nesta Impugnação, caso não solucionados, representam vícios que podem ensejar a nulidade da Licitação e da futura contratação, a Perto requer a republicação do edital, com as devidas adequações.

* * * *

Sendo só para o momento, a Perto renova suas elevadas estimas e se mantém à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,



Assinado de forma digital por JOSE LUIS KORMAN TENENBAUM:26145545020
Dados: 2026.05.20 19:24:33 -03'00'

_____

JOSÉ LUIS KORMAN TENENBAUM
DIRETOR