



## RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO DE IMPUGNAÇÃO

Ref.: Concorrência Internacional nº 012/DALC/SBFL/2011 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS E OBRAS DE ENGENHARIA E OBRAS DE TERRAPLANAGEM, DRENAGEM, PAVIMENTAÇÃO E BALIZAMENTO LUMINOSO DO NOVO COMPLEXO TERMINAL DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE FLORIANÓPOLIS – HERCÍLIO LUZ

Assunto: Impugnação do Edital.

Impugnantes:

1. Construtora Gomes Lourenço Ltda;
2. Construtora Estrutural Ltda;
3. Construcap – Engenharia e Comércio S/A;
4. Schahin Engenharia S/A.

### 1. HISTÓRICO

Trata-se de irrisignação aos termos do Edital da Concorrência referenciada, no qual a impugnante, de forma geral, questiona "as exigências de comprovação técnica definidas como características e parcelas de maior relevância, foram formuladas de forma excessiva e incongruente, e traduzem impedimento à participação de um maior número de empresas", em desrespeito aos princípios da Administração Pública.

### 2. DAS RAZÕES DAS IMPUGNANTES (em síntese)

#### 2.1 Contrutora Gomes Lourenço Ltda

Insurge-se a impugnante contra os termos do instrumento convocatório, tão-somente, àquelas exigências pretéritas dispostas nas subalíneas "f.1", "f.2" da alínea "f" do subitem 5.5 do Edital; e subalíneas "f.3" e "g.3" do subitem 5.5 do Edital, quais sejam: **Atestado-profissional** - (f.3) *execução de concreto com  $f_{ctm} \geq 5,0$  Mpa*; **Atestado-Operacional** - (g.3) *execução concreto com  $f_{ctm} \geq 5,0$  MPa, na quantidade mínima de  $5.472$  m<sup>3</sup>*, sob os seguintes argumentos, destacados a saber:

*"A forma como as exigências contidas nas alíneas "f.3" e "g.3" supra transcritas foram introduzidas no edital, revela o seu caráter restritivo, reduzindo o rol de empresas eventualmente interessadas no certame, bem como servido de supedâneo para a futura inabilitação daquelas que comprovem a execução de serviços semelhantes.*

*Importante destacar que as exigências acima destacadas trazem em seu bojo a necessidade de que a licitante comprove a execução pretérita de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão  $\geq 5,0$  Mpa, porém, jamais será o tipo de determinado revestimento ou material que atenderá às disposições contidas no artigo 30, § 3º da lei 8.66/93 (...)*



*A exposição anterior deve motivar uma revisão de conceitos, bem como dos itens do Edital ora impugnados, pois não há um único precedente legal que autorize a exigência de um certo tipo de revestimento, com resistência pré-determinada, se a técnica de aplicação é a mesma para todas as faixas de resistência do revestimento, do mesmo modo que não se autoriza estipular determinado material ou fabricante.*

*Oportuno que se evidencie neste passo que, geralmente são adotados concreto estrutural à base de 4,5 MPa, até porque esse tipo de material não tem vocação para diferenciar experiência específica ou singular, logo qualquer prova de experiência em obras que envolvam concreto estrutural será suficiente, pelo crivo legal, para assegurar a equivalência e similaridade e, portanto, possibilitar a habilitação de outros competidores, além daqueles para os quais, como ilegal reserva de mercado, o edital reservou o concreto estrutural com  $f_{ctm}$  5,00 MPa.*

*Com efeito, importante observar que a ora impugnante, assim como todas as demais empresas que se interessarem pelo certame, não produz o concreto, mas adquire-o no mercado fornecedor, pronto, se qualquer possibilidade de atração em sua composição.*

*O concreto, na resistência especificada em projeto, é preparado e transportado sob responsabilidade da Usina fornecedora, logo independe do executor, portanto este referencial de resistência, que se adquire no mercado e não se pratica, não serve para habilitar ou definir o rol de participantes em uma licitação pública.*

*Importante destacar que, qualquer que seja a vencedora do certame, ao executar os serviços de pavimento em concreto, encomendará o material à Usina que o preparará na resistência especificada, no caso 5,00MPa, cabendo à executora das obras apenas a sua aplicação, que é idêntica seja qual for a resistência do concreto.*

*Compete à empresa que vier a ser contratada apenas a sua aquisição e implantação na obra, sendo oportuno esclarecer que os procedimentos para sua aplicação são os mesmos, independentemente da resistência do concreto*

*Forçoso, portanto, reconhecer que a simples aplicação de determinado concreto não distingue a capacidade técnica e executiva do aplicador, sendo certo que quem sabe aplicar concreto com  $f_{ctm}=4,5$  MPa, também sabe fazer esse mesmo serviço se este for de  $f_{ctm}=5$ MPa ou de qualquer outra resistência, razão pela qual necessário se faz a alteração deste item do Edital para que se amolde à legislação de regência.*

*Considerando que o nível MPA é obtido em função da quantidade de cimento utilizado na mistura para o concreto, que resultará em determinado fator de resistência quando seco, torna-se irrelevante para fins de capacidade técnica do licitante a demonstração de experiência anterior nos exatos termos do Edital, bastando a demonstração de já ter executado serviços de pavimentação em concreto estrutural, semelhante, portanto, às obras licitadas.*

*(...)*



*Isso implica em dizer que, tal como linhas acima evidenciado, a exigência de execução pretérita de concreto estrutural com  $f_{ctm} \geq 5,0$  Mpa é irrelevante para atestar capacitação técnica do licitante, notadamente porque é consabido que, na prática, quem fornece o concreto são as concreteiras, antedendo as características que lhe são requisitadas. E, por outro lado, a empresa que aplica concreto estrutural com fator = 4,5 indiscutivelmente é capaz de aplicar 5,0 pois a técnica é a mesma.*

(...)

Para fundamentar sua peça cita o art. 30 da Lei 8.66/93 com o argumento de que o mesmo é limitativo, complementado ainda seu pleito com jurisprudência do STJ (Recurso Especial nº 316.755 – RJ – (2001/0040498-7)).

## **2.2 Schahin Engenharia S.A**

Inicia suas alegações citando as alíneas “f.3” e “g.3” do Edital para afirmar que as mesmas ferem o caráter competitivo do certame.

Argumenta que a manutenção deste critério é estranha a realidade de obras desta natureza e não tem qualquer correlação direta com a metodologia do citado serviço.

Cita a Concorrência nº 004/ADSE/SRSE/2011, realizada pela INFRAERO, para alegar que a referida licitação foi executada com concreto a  $\geq 5,0$  Mpa no entanto a exigência para execução do item, restringiu-se a atividade de maior relevância que foi a execução de pavimento em concreto rígido e que portanto, segundo seu entendimento, poderia concluir que a resistência não seria fator determinante para qualificar empresa para a execução do serviço, mas sim a atividade, sua metodologia e aplicação.

Cita o art.3º da Lei 8.666/93 para insinuar que esta licitação deveria exigir somente a atestação em pavimentação em concreto rígido sem mencionar a resistência  $\geq 5,0$  Mpa.

Argumenta que a resistência a empresa que executa pavimentação em concreto rígido ou resistente a tração poderá fazê-lo com qualquer especificação de resistência, ou seja,  $\geq 4,0$  Mpa,  $\geq 4,5$  Mpa ou  $\geq 5,0$  Mpa.

Finaliza alegando o que se segue:

*“a resistência do concreto é caracterizada pelo seu traço, que é definido pelo Contratante, mas determinado no momento da compra do mesmo, que é feita em empresas especializadas de produção de concreto (usinas de concretagem). Ou seja, é sabido que ao construtor cabe exigir e adquirir concreto conforme solicitado, mas que a composição do mesmo, para definir maior ou menor resistência, não é fator que interfere no método, nem na especificação de aplicação no pavimento”.*

## **2.3 Construcap Engenharia e Comércio S.A**



Inicia suas alegações tendo como base as alíneas "f.3" e "g.3" do Edital, onde afirma que quanto maior o fctmk de uma estrutura de concreto maior sua resistência, qualidade e durabilidade em relação ao tempo e às diversidades.

Argumenta que com a evolução da técnica de construções de engenharia, os níveis de fctmk nas estruturas de concreto têm aumentado e que estruturas que antes eram construídas com concretos de fctmk  $\geq 1,0$  Mpa hoje são erguidas em até 8,0 Mpa.

Afirma que embora todos as explicações técnica consideradas importante, mostra-se irrelevantes para a qualificação técnica já que segundo seu entendimento a metodologia de execução do concreto, se com fctmk  $\geq 1,0$  Mpa, 5,0 Mpa ou 10,0 Mpa é a mesma.

Alega que uma empresa que tenha demonstrado ter capacidade para executar um empreendimento usando concreto com fctmk  $\geq 4,5$  Mpa mostra-se capacitada para executar em concreto de fctmk  $\geq 5,0$  Mpa.

Insiste nos seguintes termos:

"Por tudo isso, as exigências feitas no presente Edital de que as empresas comprovem atestação técnico operacional no fornecimento e aplicação de concreto com fctmk  $\geq 5,0$  Mpa, para execução de pavimento em placas de concreto é evidentemente ilícita, injustificável do ponto de vista técnico e comprometedor da isonomia do certame. Em outras palavras, se a metodologia de execução dos serviços é exatamente a mesma qualquer que seja o fctmk, qual a razão para o alijamento do certame de empresas que possuem atestados de fornecimento e aplicação de concreto com fctmk  $\geq 4,5$  MPa? Ora, absolutamente nada".

Permanece acrescentando o fato de que as técnicas que permitem a majoração do nível de resistência do concreto são recente e que esse tipo de concreto está limitado ao fator tempo, dificultando a existência de diversos atestados de execução.

Confronta o certame com as Concorrências nº 009/ADSU-4/SBFI/2011 e 003/ADNO-2/SRNO/2010 alegando que as mesmas exigem apresentação de atestados de elaboração/coordenação de projeto de pavimento flexível e rígido ou elaboração de projeto em pavimento flexível ou rígido em placa de concreto fctm  $\geq 4,5$  Mpa.

Finaliza requerendo a alteração no edital com a revisão das alíneas debatidas neste compêndio.

## **2.4 Construtora Estrutural Ltda**

Cita os f.3 e g.3 para argumentar:

*"Essas exigências são incoerentes com a natureza do objeto a ser licitado e são incompatíveis com a metodologia de execução desse objeto contratual. O escopo contratual não justifica essas duas*



*exigências, não havendo, pois, razão para tolerar suas manutenções no corpo do Edital”*

*(...)*

*Ora, é forçoso reconhecer que a legislação licitatória preconiza serem necessárias as justificativas para todas as exigências técnicas encontradas nos Editais de licitação. E mais. Essas mesmas exigências devem guardar relação direta com a complexidade do objeto a ser executado.*

*E não é isso que ocorre com relação aos dois aspectos objetos desta impugnação.*

*É importante esclarecer que a comprovação da capacidade técnica, para o objeto ora licitado, poderia ser feita por meio de atestados de pavimentação com resistência na cada de  $\geq 4,0$  Mpa ou  $\geq 4,5$  Mpa, notadamente porque a licitante que efetivamente executa pavimentação em concreto rígido ou resistente à tração, nessas resistências, com certeza também estará apta a executar na resistência  $\geq 5,0$  Mpa.*

*Da mesma forma, é pertinente registrar – e esclarecer – que a diferença básica entre uma composição e outra é a quantidade de insumos (água, areia, brita, cimento, entre outros), o que permite concluir que não há qualquer justificativa técnica para essas exigências”.*

### **3. TEMPESTIVIDADE**

Registre-se que as impugnações foram recebidas e conhecidas, vez que presentes os requisitos de admissibilidade e tempestividade previstos na legislação pertinente e no instrumento convocatório.

### **4. ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO:**

Tendo em vista que a peça impugnativa versa acerca de exigência com cunho eminentemente técnico, a qual foi definida no transcurso da fase de planejamento da contratação, foi a mesma submetida à análise e manifestação da área técnica requisitante do objeto que se manifestou nos seguintes termos:

4.1 Da análise da impugnação da Construtora Gomes Lourenço Ltda

*Em defesa do item editalício ora contestado, informamos em princípio que, as exigências de atestações técnicas foram definidas a partir da relevância técnica e financeira do*



*empreendimento, estando contidas na faixa "A" da curva ABC de serviços, levando-se em consideração as premissas contidas no Art. 30 da Lei nº 8.666/93.*

*No subitem 1.2 do Edital estão elencados os serviços contidos na Planilha de Serviços e Preços (PSP) que possuem relevância técnica e financeira conforme curva ABC do empreendimento, dentre estes, o terceiro item de maior relevância financeira é o, "Fornecimento e Aplicação de concreto Fctmk  $\geq$  5,0 Mpa, para execução de pavimento em placas de concreto, inclusive cura e forma", exatamente o item contestado pelo licitante.*

*Cabe ressaltar que a atividade em questão, é extremamente **pertinente e compatível** com o objeto da licitação, conforme determinado no Inciso II da Lei nº 8.666/93, pois corresponde à execução do pátio de estacionamento de aeronaves, uma área de mais de 47 mil m<sup>2</sup> e um dos principais e mais relevantes serviços deste certame, sobretudo quanto à responsabilidade técnica de execução, uma vez que sobre este pavimento repousarão aeronaves com peso/roda superior à 18 ton, de acordo com Memorial de Cálculo e Dimensionamento FL.01/105.76/03537/02, constante no processo licitatório.*

*Salientamos que a resistência à tração na flexão igual ou superior à 5,00 Mpa exigida para o concreto que será utilizado na execução do pavimento do pátio de estacionamento de aeronaves, está embasada nos cálculos estruturais que definiram o dimensionamento do pavimento, novamente conforme documentação técnica-científica inserida no processo licitatório (FL.01/105.76/03537/02), portanto utilizando-se de critério extremamente objetivo e mensurável.*

*Vale lembrar que a Administração Pública neste caso, não está inserindo no certame quaisquer exigência que obrigue os interessados em adotar determinado tipo de material ou fabricante, conforme citado pelo impugnante, ou até mesmo comprovar a execução de determinado serviço em local específico, está apenas estabelecendo exigências aptas, objetivas, pertinentes e compatíveis com o objeto do certame, de maneira a evidenciar execução anterior por parte dos licitantes. Além disso, parte-se da premissa da Lei de Licitações que a Administração Pública tem o direito de resguardar os seus interesses, portanto, essa exigência visa unicamente preservar o bem público administrado pela INFRAERO de eventuais contratemplos que podem advir de imperícia, imprudência ou negligência de empresas inexperientes.*

*Desta forma, entendemos estar plenamente comprovado, que o item ora questionado, como exigência de atestação pretérita, apresenta grande **relevância técnica**, tendo sido definido por meio de critérios objetivos, vinculados ao objeto da licitação, além de compatível com a documentação técnica inserida no certame e com os fins buscados pela Administração Pública.*

*Destacamos que o item está entre os três principais da "curva ABC" quanto à sua **relevância financeira**, pois corresponde a um valor superior a 7,8 milhões de Reais, representando cerca de 6 % do valor da licitação, desta forma, atendendo plenamente o disposto no § 2º do Art. 30 da Lei 8.666/93.*

*Com relação à alegação da licitante de que a exigência ora questionada, revele caráter restritivo e esteja reduzindo o rol de empresa interessadas no certame, temos a informar que exigência semelhante foi introduzida, ainda neste ano de 2011, no processo licitatório da Concorrência Internacional CCI nº 008/DALC/SBGL/2011, para contratação de empresa para execução de obras de alargamento de pista e recuperação da pavimentação do sistema de pátio do Aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro. Na oportunidade, 12 (doze) licitantes foram habilitadas.*



*Desta forma, entendemos ser infundada a alegação de que tal exigência seja "...completamente restrita, pré-selecionada e limitante...", uma vez que em processo licitatório contemporâneo houve participação e interesse de número razoável de empresas, demonstrando que a exigência ora questionada, não apresenta excesso de zelo como alega o impugnante, e sim desfruta de previsão legal e está plenamente alinhada aos dispositivos inseridos no Art. 30 da Lei 8.666/93.*

*Por fim, entendemos que onde a competitividade pode ser ampliada, assim foi feito, como no caso da inclusão da cláusula de formação de consórcios, justamente para permitir a associação de empresas. Ainda, deve ser demonstrado que há comprovação da execução de serviços com resistência igual ou superior ao exigido no edital, pois o que interessa a INFRAERO é que a empresa tenha expertise nesse serviço para se resguardar de eventuais insucessos na execução do objeto em licitação."*

#### 4.2 Da análise da impugnação da Construtora Estrutural Ltda

*Quanto à Impugnação do Edital CCI012/DALC/SBFL/2011 apresentada pela Empresa CONSTRUTORA ESTRUTURAL LTDA, em 17/11/2011, informamos que o motivo da impugnação é o mesmo tema impugnado pelas Construtoras Gomes Lourenço Ltda. e Shachin, ou seja, a exigência de atestação contida nos itens 5.5.f.3 e 5.5.g.3, a saber;*

*"(...)*

*f.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão de  $\geq 5$  Mpa;*

*(...)*

*g.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão de  $\geq 5,0$  Mpa, no mínimo de 5.472 m<sup>3</sup>, o que representa 30% do total dos serviços estimados;"*

*A diferenciação para os demais pleitos é que este divide sua proposição em duas exigências, uma para o item "5.5.f.3" e outra para o item "5.5.g.3", no entanto não acrescenta nenhum fato novo que já não esteja sendo tratado na resposta encaminhada por meio da CF nº 27988/DEOB/2011 em anexo.*

*Desta forma, entendemos que o pleito não deva ser acatado.*

#### 4.3 Da análise da impugnação da Schahin

*Quanto à Impugnação do Edital CCI012/DALC/SBFL/2011 apresentada pela Empresa Shahin Engenharia S.A., em 04/11/2011, destaco que o questionamento é acerca do mesmo tema impugnado pela Construtora Gomes Lourenço Ltda., ou seja, a exigência de atestação contida nos itens 5.5.f.3 e 5.5.g.3, a saber;*

*"(...)*

*f.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão de  $\geq 5$  Mpa;*

*(...)*

*g.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão de  $\geq 5,0$  Mpa, no mínimo de 5.472 m<sup>3</sup>, o que representa 30% do total dos serviços estimados;"*



Desta forma, entendo que a resposta apresentada pela área técnica àquela empresa, por meio da CF nº 27988/DEOB/2011 em anexo, responde à proposta de impugnação ora apresentada.

Por fim, somente como acréscimo, a Empresa SCHAHIN solicita ao final de seu pleito que a exigência seja alterada para:

***"f.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração;"***

e

***"g.3) execução de pavimentação em concreto com resistência à tração, no mínimo de 5.472 m<sup>3</sup>, o que representa 30% do total dos serviços estimados;"***

Entendemos, conforme esclarecimentos já apresentados por meio da CF em anexo, que a solicitação não deva ser atendida, além do mais, em seu pedido e proposição de alteração da exigência de atestação, o próprio impugnante reconhece que no atestado em questão seja importante constar que o concreto apresente resistência definida, no entanto, face à pertinência de seu pleito, apenas solicita que se omita o valor da resistência do material.

#### 4.4 Da análise da impugnação da Construcap Engenharia e Comercio S/A

Quanto à Impugnação do Edital CCI012/DALC/SBFL/2011 apresentada pela CONSTRUCAP CCPS – ENGENHARIA E COMÉRCIO S/A, em 17/11/2011, destacamos que o questionamento é acerca do mesmo tema impugnado anteriormente pelas empresa Gomes Lourenço, Estrutural e Schachin, ou seja, a exigência de atestação contida nos itens 5.5.f.3 e 5.5.g.3, a saber;

***"(...)***

***f.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão de  $\geq 5$  Mpa;***

***(...)***

***g.3) execução de pavimento em concreto com resistência à tração na flexão de  $\geq 5,0$  Mpa, no mínimo de 5.472 m<sup>3</sup>, o que representa 30% do total dos serviços estimados;"***

Desta forma, entendemos que a resposta apresentada pela área técnica, por meio da CF nº 27988/DEOB/2011 em anexo, responde à proposta de impugnação ora apresentada.

Por fim, somente como acréscimo, a Empresa CONSTRUCAP, exemplifica algumas licitações da Infraero em que não consta a exigência ora impugnada. No entanto, tais exemplos listado pela impugnante - CC nº 009/ADSU-4/SBFI/2011 e CC nº 003/ADNO-2/SRNO/2010 - não se tratam de objetos similares, conforme afirmada pela empresa, uma vez que um é referente à obra de TPS e o outro projeto de restauração de pavimento.

Depreende-se, então, que a área requisitante, Superintendência de Obras/DEOB entende pertinente a manutenção das exigências editalícias aqui discutidas fortalecida pelo princípio do interesse público revelado na segurança aeroportuária na execução do objeto licitado.





Para finalizar, colacionamos entendimento do Égregio Tribunal de Contas sobre a exigência de atestado de capacidade técnica:

*"A exigencia de atestado de capacitacao tecnico-profissional ou tecnicooperacional deve limitar-se as parcelas de maior relevancia e valor significativo do objeto licitadd'.*

**Acórdão 1771/2007 Plenário (Sumário)**

*"Estabeleca, por ocasio da avaliacao da qualificacao tecnico-operacional das empresas licitantes, percentuais minimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevancia da obra ou servico, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverao estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lancamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observancia ao inciso XX I do art. 37 da Constituicao Federal. inciso I do § 1o do art. 3o e inciso II do art. 30 da Lei no 8.666/1993. As exigencias quanto a qualificacao tecnico-profissional e tecnico-operacional devem limitar-se as parcelas de maior relevancia e valor significativo do objeto da licitacao e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação tecnica e economica que sejam indispensaveis a garantia do cumprimento das obrigacoes do futuro contrato".*

**Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário)**

Ressaltamos, ainda que este certame foi submetido, cópia na íntegra, ao Tribunal de Contas da União para análise das regras insculpidas sendo que no Relatório de Auditoria emitido pela Corte o tema em debate nesta peça impugnativa não foi objeto de discussão.

## **5. CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, e de acordo com previsto no subitem 10.1.2 do Edital, a Comissão de Licitação não acolhe o pleito da sociedade empresarial Construtora Gomes Lourenço Ltda; Construtora Estrutural Ltda; Construcap – Engenharia e Comércio S/A; Schahin Engenharia S/A, por não conter fundamentação suficiente para modificar o Edital do certame, mantendo-se, por conseguinte, inalteradas as exigências ora requeridas, inclusive, a confirmação da data de abertura da licitação agendada para o dia 23 de novembro de 2011, às 09:00 horas, no Auditório da Superintendência de Licitações da INFRAERO, Júlio César do Nascimento Mendes, SCS Quadra 03, Bl. "A", Lotes 17/18, Entrada "B", Ed. Oscar Alvarenga I e II – 1º Subsolo, em Brasília/DF, conforme publicado no Diário Oficial da União – DOU, do dia 21/10/2011, Seção 3, pág. 3.

Brasília/DF, 21 de novembro de 2011.

JOSE ANTÔNIO PESSOA NETO  
Presidente da Comissão de Licitação



LEONARDO MONTEIRO GAROTTI  
Membro Técnico/DEOB

RANIERI DE ALMEIDA PINTO  
Membro Técnico/DEOB

HELEN REGINA DE O. E RIBEIRO  
Membro Técnico/PEOE-4