

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO ADMINISTRATIVA
IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

Assunto: Impugnação do Edital
Impugnante: BASE ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 05.638.197 0001-02.
Referente: Licitação Nº 016/LALI/SBAR/2017
Objeto: Contratação de empresa para execução dos serviços técnicos especializados de engenharia para desenvolvimento dos projetos básicos e executivos; obra de reforma, ampliação e modernização do Terminal de Passageiros; e ampliação do pátio de aeronaves do Aeroporto de Aracajú – Santa Maria – SBAR.

1. HISTÓRICO

Trata-se de inconformismo aos termos do Edital de licitação indicado no preâmbulo, no qual a impugnante protesta, *resumidamente*, (a) participação em consórcio de no máximo de 2 (duas) empresas; (b) vedação a participação de empresa consorciada em mais de um consórcio ou isoladamente de profissional em mais de uma empresa, ou em mais de um consórcio; (c) ausência da divulgação do orçamento Infraero; (d) exigência de que um mesmo profissional não poderá ser responsável técnico por mais de uma disciplina; (e) outras relacionadas aos elementos técnicos.

Descrevemos, ao longo desta instrução administrativa, as argumentações, em breve sumário, apresentadas pela IMPUGNANTE, a análise técnica-administrativa, bem como, o exame e opinião da Comissão de Licitação no tocante aos aspectos que lhe objetaram decompor.

2. IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELA BASE ENGENHARIA LTDA, em breve resumo¹

De início, a impugnante se opõe a cláusula 4.1.2.1 do Edital que trata da formação de consórcio, de no máximo 02 (duas) empresas para participação no certame. Questiona que em se tratando de uma contratação de alto valor, não entende o motivo da limitação imposta pela Infraero, que sob o seu entendimento *“um maior número de empresas consorciadas permitiria um maior número de empresas participantes, e conseqüentemente maior competitividade e melhores preços para o órgão. Nota se aqui uma clara restrição a participação de uma maior quantidade de empresas no processo licitatório”*.

Registra, também, inconformismo com a cláusula 4.1.2.2 que dispõe: *“Fica vedada a participação de empresa consorciada em mais de um consórcio ou isoladamente de profissional em mais de uma empresa, ou em mais de um consórcio”* que, sob seu entendimento, traz clara restrição a participação de mais empresas na Licitação nº 016/LALI-1/SBAR/2017.

¹ O texto completo da petição impugnativa BASE ENGENHARIA LTDA encontra-se disponibilizada no site de licitações da INFRAERO, no endereço: http://licitacao.infraero.gov.br/portal_licitacao.

Mais adiante, reproduz as cláusulas 7.5.2, 7.6, 7.7.4, todas do Edital, para questionar a não divulgação do orçamento de referência, sem o qual não se pode avaliar e comparar custos da contratação. A impugnante conclui que *"Percebe se uma provável intenção de direcionamentos e excluências"*.

7.5.2. Encerrada a etapa competitiva do processo, poderão ser divulgados os custos dos itens do orçamento estimado que estiver abaixo dos custos dos itens ofertados pelo licitante da melhor proposta, para fins de reelaboração da planilha com os valores adequados ao lance vencedor, na forma prevista no subitem 7.5;

7.6. Em caso de discrepâncias dos valores ofertados nos documentos elencados no subitem 7.5 a COMISSÃO procederá às correções da seguinte forma:

a) entre o preço global das planilhas de serviços e preços - PSP, para a carta de apresentação da PROPOSTA DE PREÇOS prevalecerá o primeiro;

7.7.4. os preços unitários máximos que a INFRAERO admite pagar para a execução do objeto desta licitação são os definidos em seu orçamento de referência, devidamente corrigidos na forma presente no subitem 7.7.3;

Argumenta impropriedade na assertiva prevista no instrumento convocatório de que um mesmo profissional não poderá ser responsável técnico por mais de uma disciplina. A impugnante entende ser uma exigência inadequada uma vez que um profissional de engenharia pode ter várias especialidades.

Nota¹: um mesmo profissional não poderá ser responsável técnico por mais de uma disciplina.

Questionamento: Exigência absurda, haja visto que um profissional de engenharia pode ter mais uma especialidade. Nota se claramente a restrição.

No que se refere aos elementos técnicos – ANTEPROJETO – a impugnante assim se posicionou:

1 - O valor arbitrado na composição e o beneficiamento do aço ou a quantidade no escopo do projeto referente às estruturas metálicas estão em desacordo aos valores reais de mercado.

2 - Referente a instalações elétricas, os levantamentos se apresentam na utilização dos materiais utilizados uma grande variação por estarem sendo considerados os valores para execução com barramentos.

3- Verificamos que no projeto apresentado está sendo desconsiderado a utilização de barramentos para a distribuição das redes principais de energia, sendo utilizados cabos, onde causará problemas posteriormente, comprometendo assim a funcionalidade dos ar condicionado, bem como descontinuidade no sistema integrado de comunicação do aeroporto.

4 - Os equipamentos eletromecânicos estão com os projetos do sistema de esteira de bagagem desconsiderados a automatização, sendo assim necessitam de uma revisão para adequar as normativas.

5 - Revisão dos descritivos referente às instalações, onde não está claro no termo de referência as normativas a serem adotadas.

6 – Se faz necessário uma revisão dos itens apresentados por existirem que distorções interferem quando apresentam índices positivos nos demais itens do projeto.

Em fim, tendo em vista em se tratar de uma licitação RCDI (Regime Diferenciado de Contratação Diferenciado Integrado), não é possível ocorrer termos aditivos ao valor global do contrato. E por ser um projeto de construtivo de alto valor, consideramos que o anteprojeto deverá passar por uma revisão, considerando as distorções indicadas. Assim sendo, dentro de nosso levantamento não teríamos limite ponderável pra dar garantias de uma boa execução da obra, em que se aplique segurança financeira. Podendo desta forma, a obra ser prejudicada no decorrer de sua execução por possíveis distorções de quantitativos de serviços e preços de itens relevantes do projeto.

Em relação as exigências impostas, sucede que, as mesmas são absolutamente ilegais, pois afronta às normas que regem o procedimento licitatório, notadamente a restrição à competitividade como à frente será demonstrado

Declara que o § 1º, inciso I, do art. 3, da Lei nº 8666/93, é vedado aos agentes públicos " *admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato*". Em seguida, assim de manifesta:

Ora, na medida em que o indigitado item do Edital está a exigir, não resta dúvida que o ato de convocação de que se cogita consigna cláusula manifestamente comprometedoras ou restritiva do caráter competitivo que deve presidir toda e qualquer licitação.

Como se não bastasse, o item objurgado, fere igualmente o princípio da isonomia consagrado no inc. I, do art. 5º, da Constituição Federal.

Dada a meridiana clareza com que se apresenta a ilegalidade do item apontado, pelo mero cotejo com a letra fria da lei, despicando é arrostar cometimentos doutrinários ou o posicionamento de nossos Pretórios.

Requer, ao final, a procedência dos seus argumentos para que ocorra a declaração de anulação dos itens atacados e determinar a republicação do Edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do art. 21, da Lei nº 8666/93.

3. TEMPESTIVIDADE:

Registre-se que a impugnação foi recebida no prazo legal e conhecida, vez que presentes os requisitos de admissibilidade e tempestividade previstos no Edital da licitação e na legislação pertinente.

4. ANÁLISE ADMINISTRATIVA E TÉCNICA DA IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA BASE ENGENHARIA LTDA

PRELIMINARMENTE, esclarece-se que a Lei nº 13.303/2016, de 30 de junho de 2016 - conhecida como Lei das Estatais - passou a disciplinar a realização de licitações e contratos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, independentemente da natureza da atividade desempenhada (prestadora de serviço ou exploradora de atividade econômica).

Consequentemente, a Lei 8.666/93 deixou de ser aplicada a essas entidades públicas, *salvo* nos casos expressamente descritos na própria Lei das Estatais (normas penais e parte dos critérios de desempate). Portanto, agora, as estatais não vão mais utilizar as modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93 (convite, concorrência, tomada de preços, concurso e leilão), e sim os procedimentos previstos na Lei das Estatais.

Com relação a formação de consórcio de empresas para participação do certame, de no máximo 2 (duas) empresas nacionais, é de conhecimento público que a admissão de consórcio de empresas para participação de licitações e contratações é de competência discricionária da Administração, devendo sempre exercer mediante justificativa fundamentada sempre que, por decisão da Administração, se considere que o objeto da licitação seja de alta complexidade ou vulto.

Por essa razão, o Tribunal de Contas da União – TCU tem decisões no sentido de que:

Acórdão nº 3228/2012 – TCU – Plenário

Ministro Relator: Raimundo Carreiro

Trecho do Relatório

(...) Considerando que a lei possibilita vedação à participação de consórcios, entendemos que não haveria óbices à fixação de número de máximo de empresas por consórcio, desde que devidamente justificada.

101. O Plenário do TCU, *in casu*, reconheceu a possibilidade de limitação do número de empresas por consórcio nos Acórdãos 1.297/2003, 1.708/2003 e 1.404/2004, porque se demonstrou elevado grau de complexidade da obra e que não era possível tolerar atrasos por conta de problemas com as empresas contratadas.

102. **Restrições ao número de empresas que formam os consórcios não excluem automaticamente nenhuma empresa, possibilitando que as empresas excluídas de um consórcio busquem outras empresas para participar da licitação, formando outro consórcio.** Sendo assim, há que se concordar que tal limitação é, em princípio, menos gravosa ao caráter competitivo que outras que excluem peremptoriamente uma ou outra empresa sem justificativa razoável.

As circunstâncias concretas deste certame têm como característica, além da elaboração de projetos de Engenharia, a execução de obras e serviços em edificações e infraestrutura externa, incluindo a revitalização e modernização dos sistemas existentes e implantação de outros novos.

Neste cenário, a soma das capacidades operacionais das licitantes se constituem numa empresa com especialidade de elaboração de projetos e outra com expertise de execução de obras/serviços de engenharia. Além do que as licitantes podem, diante da vultuosidade econômica do empreendimento, acrescido das necessárias especificidades aderentes ao objeto de contratação, se associar com outra licitante, nos termos do subitem 4.1.2.1 do Edital, para garantir a soma de recursos financeiros a serem suportados pela futura contratada.

De outra parte, a Infraero entende que os riscos à segurança operacional do Aeroporto são majorados com a presença de um maior número de empresas e diversos responsáveis pelos muitos veículos e funcionários em atividade, a serem credenciados e fiscalizados, dificultando o controle, por parte da Fiscalização da área operacional do Aeroporto.

Isto posto, entendemos que para diminuição de riscos e controle, quer seja dos aspectos de segurança operacional quanto da responsabilidade técnica da execução dos serviços a serem contratados, se permitiu a participação de empresas agrupadas em consórcio neste certame licitatório, de no máximo, 2 (duas) empresas.

A pretensão de restrição defendida pela impugnante para a subcláusula 4.1.2.2 do Edital que impede *a participação de empresa consorciada em mais de um consórcio ou isoladamente de profissional em mais de uma empresa, ou em mais de um consórcio* não se coaduna com a legislação legal. Essa vedação é originária do art. 33 da Lei Geral de Licitação. A vedação deriva de ser incompatível com os PRINCÍPIOS da COMPETITIVIDADE e da MORALIDADE que uma mesma sociedade empresarial compita contra si mesma ou um profissional atua em mais de uma licitante na mesmo certame licitatório.

COM O DEVIDO RESPEITO ADMINISTRATIVO À IMPUGNANTE, a INFRAERO não promoveu a divulgação do orçamento de referência por imposição legal da Lei nº 13.303/2016, fundamento desta licitação, que estabelece no seu art. 34 e seus parágrafos que o valor do objeto será sigiloso, podendo ser divulgado somente aos Órgãos de Controle, sempre que solicitado.

Em contraponto à argumentação da BASE ENGENHARIA LTDA [impugnante] a qual informa que *o profissional de engenharia pode ter várias especialidades* esclarece-se que nesta licitação, justificado pelas características do objeto, a INFRAERO resolveu limitar para cada disciplina um profissional para melhor desempenho da elaboração dos projetos indicado no escopo do empreendimento.

Instada a se pronunciar, tecnicamente, os membros técnicos da Unidade Organizacional Requisitante – Superintendência de Serviços de Engenharia da INFRAERO, assim se posicionaram:

As exigências de qualificação técnica (atestados de capacidade técnico-profissionais e técnico-operacional) presentes no Edital da Licitação nº 016/LALI-1/SBAR/2016 foram realizadas com o intuito de permitir que as empresas interessadas em participar do certame possuam experiência na execução de obras e serviços semelhantes ao do presente objeto, além de profissionais qualificados e condições técnicas necessárias e suficientes ao cumprimento do contrato, em consonância com o previsto no Art. 58, inciso II da Lei n.º 13.303 de 30 de junho de 2016.

As exigências supracitadas foram selecionadas com base nas parcelas de maior relevância técnica e econômica seguindo, ainda, as orientações do Egrégio Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1636/2007 – Plenário: *“As exigências quanto à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional devem limitar-se as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato”*.

No que diz respeito ao item de Edital questionado pela empresa “Base Engenharia”, e transcrito abaixo, cumpre esclarecer que a exigência foi realizada em função do volume de serviço que terá o responsável técnico (seja como responsável técnico de projeto e como coordenador da obra) e em função da complexidade do objeto desta licitação (projeto básico, executivo e obra sistêmica, de edificação complexa de uso público e em funcionamento). Assim, optamos por fazer tal exigência no Edital de modo a garantir a segurança da contratação sem ferir os princípios basilares da Administração Pública, em especial, o princípio da competitividade.

"Nota: um mesmo profissional não poderá ser responsável técnico por mais de uma disciplina."

Importante considerar que este posicionamento - dos membros técnicos - estar em harmonia com os esclarecimentos prestados às perguntas formuladas pelos potenciais participantes deste certame, assim estabelecidas:

Pergunta nº 12

12.1 Para comprovação de pessoal técnico qualificado, perguntamos se poderemos indicar um mesmo profissional para comprovação de capacidade técnico profissional de execução de obras de edificação (item h.1) e também para coordenador de projetos (item h.3.1).

Resposta Infraero: Sim.

12.2. O profissional indicado para coordenador de projetos - item h.3.1 poderá comprovar acervo também como responsável técnico de uma disciplina elencada no item h.3.2?

Resposta Infraero. Não. Esclarecemos que a Nota se aplica a alínea "h.3".

Pergunta nº 14

Sobre Documentação de habilitação. Item 9.4.h.3.2. Para comprovação de pessoal técnico qualificado, para a disciplina Infraestrutura perguntamos se poderemos indicar 2 profissionais: um para pavimentação e outro para drenagem.

Resposta Infraero: Sim

Pergunta nº 17

Entendemos que a Nota¹: *"um mesmo profissional não poderá ser responsável técnico por mais de uma disciplina"* refere-se apenas ao item "h.3" *"Elaboração de projeto básico e executivo [...]".* Nosso entendimento está correto?

Resposta Infraero: Sim

Pergunta nº 19

No item h. 3.1) Coordenador de Projetos e h.3.2 Responsáveis Técnicos para cada disciplina. Pergunta: O Coordenador de Projetos, pode ser responsável por mais de 01 disciplina ou só apenas Coordenador?

Resposta Infraero: O Coordenador indicado na subalínea "h.3.1" do subitem 9.4 não pode ser responsável por 01 (uma) disciplina da subalínea "h.3.2" do subitem 9.4 do Edital.

De outra banda, para os argumentos da impugnante de possíveis impropriedades dos elementos técnicos, os membros técnicos da Superintendência de Serviços de Engenharia/DESE emitiram, pontualmente, as seguintes réplicas:

1. O valor arbitrado na composição e o beneficiamento do aço ou a quantidade no escopo do projeto referente às estruturas metálicas estão em desacordo aos valores reais de mercado.

Resposta:

Não cabe o questionamento visto que tanto as taxas quanto os valores arbitrados na composição não foram fornecidos. Ainda assim informamos que os quantitativos foram retirados por cálculo estrutural, pré-dimensionamento, com sobretaxa de 10% (comum a estes casos), respeitados os deslocamentos e tensões máximas permitidas pela NBR8800/2008, norteadora do projeto. Todas as vigas suportando lajes de concreto foram calculadas como vigas mistas aço-concreto conforme cálculos estruturais do Engenheiro projetista responsável pelas soluções de Anteprojeto, e portanto a taxa de consumo de aço/m² de construção não pode ser alterada.

2. Referente a instalações elétricas, os levantamentos se apresentam na utilização dos materiais utilizados uma grande variação por estarem sendo considerados os valores para execução com barramentos.

Resposta:

Os levantamentos foram feitos dentro da normalidade, utilizando componentes elétricos de mercado e não sendo previsto na estimativa de materiais a utilização de barramentos blindados. Buscou-se a simplificação da execução das instalações, melhor relação custo-benefício e menores níveis de curto circuito com a utilização de cabos para distribuição das redes principais. No entanto, caso a contratada julgue que essa solução seja mais vantajosa, deve propor à fiscalização na etapa de projeto básico o uso de barramentos blindados. Por se tratar de fase de anteprojeto, apenas os itens mais significativos foram quantificados à miúdo pelo responsável de sistemas elétricos e inseridos na planilha de serviços e quantidades para que o setor de orçamento fizesse a composição do preço final (considerando também os demais custos, que foram estimados tomando-se como base o custo por metro quadrado de instalações aeroportuárias similares).

3. Verificamos que no projeto apresentados está sendo desconsiderado a utilização de barramento para a distribuição das redes principais de energia, sendo utilizados cabos, onde causará problemas posteriormente, comprometendo assim a funcionalidade do ar condicionado, bem como a descontinuidade no sistema integrado de comunicação do aeroporto.

Resposta:

Conforme citado na resposta do item anterior, buscou-se a simplificação da execução das instalações, melhor relação custo-benefício e menores níveis de curto circuito com a utilização de cabos para distribuição das redes principais. Porém foram tomadas todas as medidas para manter os níveis de queda de tensão dentro de limites aceitáveis por norma, tais como regulação de "taps" dos transformadores e bitolas adequadas para cada alimentador, que inclusive foram calculadas para compor planilha de quantidades e, conseqüentemente, o preço final. Quanto às cargas motóricas de ar condicionado, bem como de sistemas hidráulicos, foi recomendado para certos casos a instalação de dispositivos de partida suave (soft starters) e reguladores de velocidade (conversores de frequência), conforme a necessidade de cada carga. E quanto às cargas do sistema integrado de comunicação, por serem cargas críticas e por recomendações normativas internas (MCC de Sistemas Elétricos), são previstas alimentações redundantes (grupo gerador de emergência e UPS ou nobreak) para as várias contingências possíveis. Também a qualidade de energia é levada em conta para os equipamentos do sistema integrado de comunicação, que têm maior sensibilidade a variações de tensão, com a utilização de UPS ou nobreak para manutenção de tais indicadores a níveis aceitáveis.

4. Os equipamentos eletromecânicos estão com os projetos do sistema de esteira de bagagem considerados a automatização, sendo assim necessitam de uma revisão para adequar as normativas.

Resposta:

O Memorial Descritivo indica a automação necessária para o Sistema de Transporte e Manuseio de Bagagem e deixa claro que é de responsabilidade da empresa vencedora do certame desenvolver o projeto do sistema e fornecer todos os componentes necessários ao seu funcionamento.

5. Revisão dos descritivos referente às instalações, onde não está claro no termo de referência as normativas a serem adotadas.

Resposta:

Conforme citado ao longo de toda a documentação técnica do Anteprojeto, para todas as soluções direcionadas aos sistemas e suas instalações serão obedecidas as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), as normas e

padrões em vigor das concessionárias locais e legislação vigente, conforme indicado na documentação técnica do Anteprojeto. Assim, conforme descrito no Memorial Descritivo - AR. 01/000. 75 / 008272/01, todos os projetos e obras de melhorias devem ser executados conforme as premissas, especificações e orientações apresentadas nesse volume, normas técnicas, MCCs, NIs e demais normativos.

6. Se faz necessários uma revisão dos itens apresentados por existirem que distorções interferem quando apresentam índices positivos nos demais itens do projeto.

Resposta:

Dirimidas as dúvidas e não identificados as distorções citadas, essa comissão entende não se fazer necessária a revisão solicitada.

Dessa forma, explicadas os termos impugnados pela empresa BASE ENGENHARIA LTDA, mantem-se as regras antecipadas no Edital de Licitação.

5. CONCLUSÃO:

Consubstanciado no exposto, exarado pelos membros técnicos no item 4 desta instrução administrativa, a Comissão de Licitação, conhece da impugnação formulada pela empresa BASE ENGENHARIA LTDA, deixando, entretanto, de acolhê-la por não possuir respaldo e motivação probatória para ensejar a reforma ora pretendida em sede administrativa.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2017.

Hércules Alberto de Oliveira
Presidente da Comissão de Licitação

Alexandre de Miranda Siqueira
Membro Técnico/SEEP-3

Carlos Vinicius Lima Meirelles
Membro Técnico/SEEP