



Ministério do Desenvolvimento Regional  
Secretaria Nacional de Segurança Hídrica  
Comissão Permanente de Licitação

Parecer nº 15/2020/CPL/SNSH/MDR

Referência: 59614.000238/2018-05

ASSUNTO: Resposta a Impugnação do Edital nº 04/2020.

REFERÊNCIA: RDC ELETRÔNICO Nº 04/2020 que tem por objetivo "EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS, AQUISIÇÕES, MONTAGENS, COMISSIONAMENTO, PRÉ-OPERAÇÃO E ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS COMPLEMENTARES DO TRECHO IV - RAMAL DO APODI DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL - PISF"

#### 1. OBJETIVO

O presente parecer trata da análise da impugnação interposta pela empresa ODEBRECHT ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, no âmbito do RDC Eletrônico nº 04/2020, que tem por finalidade a Execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento, pré-operação e elaboração de projetos executivos complementares do Trecho IV – Ramal do Apodi do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF".

#### 2. TEMPESTIVIDADE

De acordo com o item 23.1 do edital, dos atos da administração pública decorrentes da aplicação desta licitação, caberá impugnação no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

Considerando que a abertura do RDC em epígrafe está prevista para dia 24/12/2020 e a impugnação foi impetrada no dia 24/11/20 por e-mail, a impugnação foi recebida e conhecida, vez que presentes os requisitos de admissibilidade e tempestividade previstos no Edital da licitação e na legislação pertinente.

#### 3. DOS PONTOS IMPUGNADOS

Na impugnação (SEI nº 2951459), a empresa apresenta a motivação da retificação do instrumento convocatório e a nova publicação do Edital retificado no Diário Oficial.

#### 4. DA ANÁLISE

Considerando que os pontos impugnados tratam-se de questões técnicas, a impugnação foi encaminhada para análise e emissão de parecer da área técnica, que por meio da Nota Técnica nº 131/2020/CGEP/DPE/SNSH/MDR, se manifestou da seguinte forma:

Em sua IMPUGNAÇÃO ao Edital de Licitação RDC 04/2020, TEMPESTIVA face à Legislação aplicada ao RDC em análise, a IMPUGNANTE assim se manifesta, em conteúdo parcialmente extraído de SEI (2918871), onde se qualifica e requer ao final a IMPUGNAÇÃO:

##### I. INTRODUÇÃO

1. O Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica ("MDR"), publicou, no último dia 20.10.2020, aviso de licitação relativo ao RDC Eletrônico nº 4/2020 - UASG 530013, cujo edital ("Edital") contemplou o seguinte objeto:

(.....)

2. A OECl, interessada em participar do processo licitatório, analisou o instrumento convocatório e seus anexos e constatou ilegalidades e vícios que violam a Lei 12.462/11 ("Lei do RDC") e o próprio fundamento principal das licitações públicas, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública em uma concorrência que amplie ao máximo possível o seu caráter competitivo, sempre em ambiente de competição igualitária e de respeito ao princípio da legalidade, da economicidade e da eficiência.

3. Como se sabe, todos quantos participem de licitação promovida com fundamento na Lei do RDC têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento lá estabelecido e, como se verá a seguir, as irregularidades identificadas pela OECl não são violações formais. Ao contrário, são aspectos que restringem o caráter competitivo e impactam diretamente a elaboração da proposta, já que impedem a orçamentação da obra e a correta avaliação dos riscos/contingências associados à sua execução.

4. Esses vícios representam flagrante ilegalidade e, caso mantidos, certamente darão ensejo à anulação da licitação, ocasionando danos imensuráveis à Administração Pública e ao próprio interesse público.

5. Nesse sentido, considerando seu interesse em participar da licitação, com observância, pela Comissão de Licitação, das determinações, procedimentos e orientações previstos na Lei do RDC e nas próprias orientações dos Tribunais de Contas, alternativa não restou à OECl senão apresentar a presente impugnação ao Edital.

Neste texto a IMPUGNANTE manifesta-se reporta-se a ilegalidades e danos à Administração Pública por não contemplar a Licitação RDC 04/2020 os preceitos da Lei 12.462/11 e orientações emanadas do TCU, que explicitará ao longo do seu pedido de IMPUGNAÇÃO, sem, contudo, pontuar as ilegalidades que julga cometimento por parte da Administração.

Em continuidade a IMPUGNANTE se manifesta quanto à TEMPESTIVIDADE de seus atos face à Legislação pertinente, verificando-se ausentes na sequência do texto os itens 6 e 7:

##### II. TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

8. Seguindo o mesmo prazo limite preconizado no art. 45 da Lei do RDC, o Edital previu, em seu item 23.1, prazo de até 5 (cinco) dias úteis de antecedência à data de abertura da sessão pública de disputa como limite para apresentação de impugnação ao Edital:

"23.1 - Até 5 (cinco) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital."

9. Uma vez que a sessão pública para realização da disputa inerente ao presente certame ocorrerá no dia 01.12.2020, apresentada a impugnação nesta data (24.11.2020), dentro da antecedência prevista no referido item do Edital, dúvida não há quanto ao seu cabimento e tempestividade

Entende esta área técnica pertinência quanto a TEMPESTIVIDADE do pedido de IMPUGNAÇÃO face à Legislação aplicável no caso em análise.

Em sua IMPUGNAÇÃO assim continua a IMPUGNANTE em "III. DAS ILEGALIDADES, OMISSÕES E INCONSISTÊNCIAS DO EDITAL":

Quanto ao "III.1 Regime de Contratação Inadequado. Obras e Serviços de engenharia licitados não justificam técnica e economicamente a Contratação Integrada. Violação aos Objetivos do RDC e aos Princípios da Legalidade, Eficiência e Economicidade", onde destacamos:

10. A definição do regime de licitação não é decisão de livre arbítrio da administração pública, devendo sempre se orientar pelo interesse público, considerando as suas diversas consequências para elaboração das propostas e execução/gestão contratual.

11. No caso da presente licitação, o MDR estabeleceu como regime de contratação a contratação integrada prevista na Lei do RDC, a qual equivale à contratação simultânea da elaboração dos projetos básico e executivo e da execução da obra, com a maior atribuição de responsabilidades e riscos ao particular e a consequente diminuição da área de responsabilidade da administração pública ("Contratação Integrada").

12. Apesar do aparente/relativo benefício de mitigar riscos da administração pública e de ter mais previsibilidade em relação ao valor das obras públicas, a Lei do RDC, a doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União ("TCU") estabelecem balizas técnicas e econômicas que devem ser - necessariamente - demonstradas pelos Órgãos Licitantes para a escolha desse regime e as condições nas quais sua utilização atenderá o interesse público e se revelará adequada e vantajosa para a administração pública.

13. Com efeito, conforme o art. 9º da Lei do RDC e reiteradas decisões do TCU, a adoção da Contratação Integrada não é decisão discricionária da Administração Pública, devendo existir motivação técnica e econômica para sua utilização, mesmo porque não há hierarquia entre os regimes de licitação (i.e. empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada) considerados preferenciais por essa lei2.

(.....)

14. Isso significa que a sua escolha pelo Órgão Licitante depende, necessariamente, de um ato vinculado, sob pena de anulação do certame, conforme destacado por Guilherme Frederico Dias Reisdorfer3 :

(.....)

15. Nesse sentido, a Contratação Integrada só tem espaço em licitações que exista o enquadramento do objeto licitado a condições que justifiquem e permitam a alocação efetiva de margem de discricionariedade técnica aos licitantes para elaborarem suas propostas em obras que envolvam (i) inovação tecnológica ou técnica e/ou (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias e/ou com tecnologias de domínio restrito no mercado, conforme verificada-se do referido art. 9º:

"Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou (grifo nosso)

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado."

Verifica-se que toda a argumentação suscitada não demonstra mais do que opiniões ou entendimento transversal da Legislação ou leitura superficial do Edital de Licitação RDC 04/2020, e que não aponta qualquer ilegalidade para sustentar a IMPUGNAÇÃO pretendida, pelo contrário, ao invocar o Artigo 9º da Lei 12.462/2011, Inciso II, insere o Edital, seu objeto, escopo e seu regime de execução exatamente no que o Legislador entendeu como vantajoso para a Administração. O Edital e seus Anexos permitem à CONTRATADA exatamente o que prevê a Lei: promover as alterações de estruturas com DIFERENTES METODOLOGIAS DE EXECUÇÃO, claro, sempre submetidas à eficiência, qualidade, custos operacionais futuros, sempre com aprovação do CONTRATANTE.

No item 10 de seu pedido, a IMPUGNANTE cita que "A definição do regime de licitação não é decisão de livre arbítrio da administração pública, devendo sempre se orientar pelo interesse público, considerando as suas diversas consequências para elaboração das propostas e execução/gestão contratual".

Ora, a Autoridade quando decidiu após ouvida a área técnica, o fez com convicção não apenas baseado na permissão de livre arbítrio do texto legal, mas fundamentado em estudos técnicos da própria Administração e seus consultores. Tanto foi assim, que na emissão da DECLARAÇÃO DE ESCOPO constante em SEI (2021518), assim determina a Autoridade:

"4.3.3. Na presente licitação verifica-se que o objeto, por abarcar distintos estruturas, a instalação, montagens, testes e comissionamento dos equipamentos eletromecânicos de reservatórios, além da execução das obras civis relativos a canais, aquedutos, túneis, galerias, rúspas, sílex, dentre outros, tem a possibilidade de ser realizado mediante diferentes metodologias, haja vista a diversidade supracitada.

4.3.4. Assim, além de técnica e economicamente viável, a licitação em tela, sob o regime da contratação integrada, possui um objeto que apresenta a POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO COM DIFERENTES METODOLOGIAS, atendendo, portanto, o artigo 9º da Lei nº 12.462/11.

4.3.4. Além disso, destaca-se que a presente licitação será realizada com projeto executivo. Nesse sentido, de acordo com o Parecer nº 695/2013 CONJUR - MIN/TCU/AGU, o parágrafo 1º, referente ao artigo 9º, da Lei nº 12.462/11, o qual versa, in verbis, que a contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-obra e todas as demais operações necessárias para a entrega final do objeto, "carreia conteúdo máximo a ser contratado sob o regime de contratação integrada e não mínimo".

4.3.5. Dessa forma, vislumbra-se, tendo em vista o acima exposto, a possibilidade de se utilizar a contratação integrada no caso em questão, no intuito de se alcançar, com o amparo legal, as vantagens anteriormente aduzidas à Administração Pública." (grifo nosso)

E na sequência do que transcrito, continua a IMPUGNANTE suas considerações de pareceristas e/ou juristas, e outros excertos de Ministros e Acórdãos do TCU, e que não se enquadram, frente à Legislação aplicada, ao Edital de Licitação RDC 04/2020 sustentados pela área técnica da Administração. Não se vislumbra, até o que aqui analisado suposta ilegalidade suscitada pela IMPUGNANTE que lhe assista razão em obter a impugnação.

Mas em continuidade ao que a IMPUGNANTE entende como "III.1 Regime de Contratação Inadequado. Obras e Serviços de engenharia licitados não justificam técnica e economicamente a Contratação Integrada. Violação aos Objetivos do RDC e aos Princípios da Legalidade, Eficiência e Economicidade", ainda acrescenta:

a) Ausência de Justificativas Técnicas e Econômicas

20. Antes de mais nada, verifica-se que não há em meio ao Edital e anexos que o integram e demais documentos disponibilizados pelo MDR qualquer justificativa técnica ou econômica para utilização da Contratação Integrada.

21. Isso, por si só, representa vício grave e insanável que demanda o cancelamento da licitação, já que (i) viola o princípio da transparência e da publicidade e (ii) impossibilita a elaboração de propostas pelos licitantes em bases objetivas, que permitam uma comparação não aleatória pelo MDR, já que essas justificativas, se existentes, certamente conteriam parâmetros técnicos e econômicos indispensáveis para que as licitantes possam ter a visão global dos investimentos que necessitam ser feitos e compreender, adequadamente, a caracterização da obra e serviço licitados, elementos esses que, conforme art. 9º, §2º da Lei do RDC, são obrigatórios. (grifo nosso)

22. Nada obstante, ainda que existam pretensas justificativas para a adoção desse regime, seguramente elas são incompatíveis com os referidos requisitos e condições técnicas e econômicas que devem orientar a sua escolha. E o que passa a demonstrar.

Como justificava anteriormente a decisão da Autoridade para adoção do Regime de Contratação Integrada para a Licitação em análise, e considerando que a IMPUGNANTE recorre a "(i) viola o princípio da transparência e da publicidade", o que não se sustenta. O Processo Licitatório é público, mas no caso restrito por contemplar o orçamento de referência analítico da Administração, e o Orçamento analítico se vincula ao Orçamento Sintético oferecido aos Licitantes pela incidência da Taxa de Risco. Este orçamento analítico corre sim em processo sigiloso determinado pela Autoridade.

Entende ainda esta área técnica ser insubsistente como pedido de IMPUGNAÇÃO quando a IMPUGNANTE recorre à violação do princípio da transparência e da publicidade quando se recorre ao Decreto Nº 7.581/2011, que regulamenta o RDC, que textualmente contempla em seu Artigo 9º quanto ao tema:

"Art. 9º O orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após a adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação no instrumento convocatório do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º O orçamento previamente estimado estará disponível permanentemente aos órgãos de controle externo e interno".

Vê-se que na Licitação em análise, sim, o orçamento analítico e a Taxa de Risco não são públicos, mas ressalta-se que os Órgãos de Controle interno e externo têm tido atuação sistemática e permanente junto ao Ministério. Portanto, não subsiste quanto ao que argumentado pela IMPUGNANTE para que a pretendida impugnação seja considerada pertinente.

Recorre ainda a IMPUGNANTE ao seu entendimento de que "(ii) impossibilita a elaboração de propostas pelos licitantes em bases objetivas", o que não subsiste como pretensão e muito menos ao que determina a Legislação. Senão vejamos o que estabelece a Legislação do RDC, Lei 12.462/2011, artigo 2º, em transcrição parcial:

"IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e

c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

V - projeto executivo: conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes; e

VI - tarefa: quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;

II - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;

III - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;

IV - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;

V - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados." (grifo nosso)

Como se vê, especialmente os textos que sublinhamos, exclusivamente para fins didáticos, NÃO PROCEDE A PRETENSÃO DE IMPUGNAÇÃO por O EDITAL DE LICITAÇÃO RDC 04/2020 conter todos os elementos necessário e suficientes para a elaboração de propostas pelos licitantes em bases objetivas. Não se confirma a alegação não fundamentada do impugnante de que não teria os elementos exigidos na legislação. Foi fornecido projeto com conteúdo superior ao BÁSICO, ou seja, o PROJETO EXECUTIVO que bem caracteriza a obra ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação; e possibilita a avaliação do custo, a definição dos métodos e prazo de execução com muito maior precisão que um projeto básico; e que pode ser suficiente para execução quase que completa da obra e ainda, foi fornecido o orçamento de referência da Administração, sintético, disponibilizando os quantitativos de projeto para a Licitante formular seu próprio orçamento.

Assim exposto, há que não se considerar que os documentos e anexos deste edital fornecido a todas as Licitantes, em particular também à IMPUGNANTE, **possibilita a elaboração de propostas pelos licitantes em bases objetivas**, portanto entendemos que NÃO seja acatada a IMPUGNAÇÃO do Edital de Licitação RDC 04/2020.

Na sequência ao que a IMPUGNANTE entende como "III.1 Regime de Contratação Inadequado. Obras e Serviços de engenharia licitados não justificam técnica e economicamente a Contratação Integrada. Violação aos Objetivos do RDC e aos Princípios da Legalidade, Eficiência e Economicidade", registra-se;

**b) Manifesta Inadequação do Edital ao Regime da Contratação Integrada**

23. Há uma manifesta inadequação entre as obras e serviços de engenharia licitados e os pressupostos de uma contratação integrada, o qual pode ser constatado *prima facie*.

24. Conforme verifica-se do Edital e do seu Anexo 03 – diretrizes básicas para elaboração do projeto executivo, a quase totalidade dos projetos executivos da licitação, incluindo as obras civis (que por natureza são as obras que carregam maior risco para a Administração Pública - variação de quantidades, riscos geológicos, etc.), já se encontram desenvolvidos, restando apenas a feitura de uma parcela ínfima de projetos básico e executivo de sistemas elétricos necessários para a energização das estruturas de controle e da TUD da barragem tambor ("Projetos Complementares") Veja-se:

(.....)

28. Nesse cenário, e na medida em que os Projetos Complementares que as licitantes deverão desenvolver os projetos básico e executivo não representam escopo de serviços das obras licitadas, torna-se evidente a inadequação do Edital à Contratação Integrada.

Insubsistente a compreensão da IMPUGNANTE julgar que a oferta do PROJETO EXECUTIVO "incluindo as obras civis (que por natureza são as obras que carregam maior risco para a Administração Pública - variação de quantidades, riscos geológicos, etc.), já se encontram desenvolvidos, restando apenas a feitura de uma parcela ínfima de projetos básico e executivo de sistemas elétricos necessários para a energização das estruturas de controle e da TUD da barragem tambor ("Projetos Complementares") pois o projeto executivo traz em seu bojo o detalhamento dos quantitativos imensamente superiores ao PROJETO BÁSICO, o que é vantajoso para a Administração, sim, pois com maior precisão dos quantitativos e seu orçamento de referência propicia a que os Licitantes reduzam no mínimo sua taxa de risco.

Vê-se a pretensão de IMPUGNAÇÃO do Edital de Licitação RDC 04/2020 por "Manifesta Inadequação do Edital ao Regime da Contratação Integrada" não encontra respaldo com as argumentações suscitadas pela IMPUGNANTE, e por isso também não deve ser Acatado pela Autoridade.

Pode-se citar também que a CONJUR/MDR ao analisar o presente edital relatou: **Parecer nº 695/2013 CONJUR - MIN/CGU/AGU, o parágrafo 1º, referente ao artigo 9º, da Lei nº 12.462/11, o qual versa, in verbis, que a contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias para a entrega final do objeto, "carreia conteúdo máximo a ser contratado sob o regime de contratação integrada e não mínimo".**

Ainda em análise do que a IMPUGNANTE entende como "III.1 Regime de Contratação Inadequado. Obras e Serviços de engenharia licitados não justificam técnica e economicamente a Contratação Integrada. Violação aos Objetivos do RDC e aos Princípios da Legalidade, Eficiência e Economicidade", registra-se:

**c) As Obras e Serviços de Engenharia objeto do Edital não justificam, Técnica ou Economicamente, a utilização da Contratação Integrada**

29. Não se ignora que o TCU admite, com ressalvas, a realização de licitação via Contratação Integrada a partir de projetos executivos. Isso não significa, contudo, que essa permissão seja absoluta. Nesse sentido, devem existir robustas razões técnicas e econômicas que justifiquem tal escolha, conforme preconizado pelo já mencionado art. 9º da Lei do RDC.

30. Na presente licitação, as obras e serviços de engenharia licitados não justificam a utilização da contratação integrada, tanto sob o ponto vista técnico, como econômico.

31. Como mencionado anteriormente, a utilização da contratação integrada sob o seu aspecto técnico só se justifica em licitações que envolvam verdadeira competição da "melhor engenharia". Como assinalado pelo Ministro do TCU Valmir Campelo, para demonstrar os tipos de obras cuja Contratação Integrada será regime apropriado, "as características do objeto devem permitir que haja real competição entre as contratadas para concepção de metodologias/tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público"8.

32. No caso da presente licitação, conforme destacado em linhas atrás, o cenário é completamente distinto, existindo uma impossibilidade material/técnica para realização dessa "competição de engenharia", tendo em vista a existência da totalidade dos projetos básico e executivo relativos às obras que serão executadas pelas Licitantes, inclusive para as obras civis, as quais poderiam demandar algum tipo de concepção distinta de metodologias construtivas (isto é, túnel, ponte, barragem e aqueduto). Nesse cenário, não há, a bem da verdade, margem/liberdade para as Licitantes desenvolverem soluções alternativas de engenharia ou de métodos construtivos

33. E tanto não há margem técnica de discricionariedade dos licitantes para incorporar soluções de engenharia que efetivamente justifiquem a adoção da contratação integrada e tragam vantagens efetivas para a Administração Pública, que o próprio Edital, em seu Anexo 04, ao tratar das premissas para alteração dos Projetos, proibiu alterações do projeto executivo existente na fase da licitação, frisando que essas modificações só poderiam ocorrer após a assinatura do contrato e desde que o contratado assumira riscos que desestimulam/inviabilizam por completo a concepção de soluções construtivas alternativas que possam trazer benefícios para a administração pública ou contratado.

(.....)

35. Além disso, também não há razões de ordem econômica para sua utilização. Pelo contrário, a licitação no formato idealizado pelo MDR tende a resultar em propostas antieconômicas e aleatórias, frustrando a seleção da proposta mais vantajosa para o MDR e os próprios princípios da eficiência e da economicidade que regem as licitações públicas.

36. De fato, não se pode perder de vista que obras híbridas como as que são objeto do Edital, por envolverem elevados volumes de movimentação de terra, caracterizam-se por uma natural incerteza na estimativa dos quantitativos, como, aliás, é o caso das obras inerentes ao Túnel Major Sales e a Barragem Tambor. Logo, a contratação dessas obras via Contratação Integrada levará as licitantes a incluírem contingências elevadas em suas propostas, a fim de mitigar custos não previstos e os elevados riscos de variação de quantidade, sobretudo em função (i) das restrições previstas na Lei do RDC para a realização de aditivos contratuais e (ii) da própria alocação, na Matriz de Risco prevista no Anexo 12 do Edital, da integralidade dos riscos relativos aos projetos executivos desenvolvidos pelo MDR nas licitantes.

37. Essas contingências, como se sabe, podem não ocorrer durante a execução contratual, o que terminará por onerar sobremaneira o preço pago pela administração pública quando comparado a outros regimes de licitação. Em outras palavras, a existência de projetos executivos e a suposta maturação da engenharia das obras existentes no Edital não é condizente, em termos de eficiência e economicidade, com a Contratação Integrada, que, como visto, onera demasiadamente a administração pública com taxas de risco/contingências.

(.....)

40. Logo, sob qualquer ângulo que se analise o Edital, verifica-se que a adoção da Contratação Integrada pelo MDR na licitação em apreço não é compatível com a Lei do RDC, especialmente com seu art. 9º e com os objetivos e princípios que, na forma dos arts. 1º, §1º e 3º da lei, devem orientar as licitações realizadas com base nas suas normas, razão pela qual o Edital deverá ser republicado com a correção dessa ilegalidade.

Verifica-se que toda a argumentação suscitada não demonstra mais do que opiniões ou entendimento transverso da Legislação ou leitura superficial do Edital de Licitação RDC 04/2020, e que não aponta qualquer ilegalidade para sustentar a IMPUGNAÇÃO pretendida, pelo contrário, ao invocar o Artigo 9º da Lei 12.462/2011, Inciso II, insere o Edital, seu objeto, escopo e seu regime de execução exatamente no que o Legislador entendeu como vantajoso para a Administração.

O Edital e seus Anexos permitem à CONTRATADA exatamente o que prevê a Lei: promover as alterações de estruturas com DIFERENTES METODOLOGIAS DE EXECUÇÃO, claro, sempre submetidas à eficiência, qualidade, custos operacionais futuros, sempre com aprovação do CONTRATANTE.

No item 10 de seu pedido, a IMPUGNANTE cita que "A definição do regime de licitação não é decisão de livre arbítrio da administração pública, devendo sempre se orientar pelo interesse público, considerando as suas diversas consequências para elaboração das propostas e execução/gestão contratual".

Ora, a Autoridade quando decidiu após ouvida a área técnica, o fez com convicção não apenas baseado na permissão de livre arbítrio do texto legal, mas fundamentado em estudos técnicos da própria Administração e seus consultores. Tanto foi assim, que na emissão da DECLARAÇÃO DE ESCOPO constante em SEI ([2021518](#)), assim determina a Autoridade:

41. A Lei do RDC estabelece em seu art. 9º, §2º, "ii", que, nos casos de utilização da Contratação Integrada, o valor estimado da licitação será calculado "com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica."

42. O valor estimado da licitação, constitui, desde logo, referencial econômico para a elaboração das propostas, referencial que se conjuga (i) com o projeto de engenharia existente no instrumento convocatório (seja ele anteprojeto, projeto básico ou executivo) para a perfeita identificação do objeto licitado, sob os aspectos técnico e econômico e (ii) com os próprios objetivos e princípios que regem a Lei do RDC e a Administração Pública.

43. Nesse sentido, a Lei do RDC, como já destacado anteriormente, tem como objetivo principal ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em uma licitação guiada pelos princípios da legalidade, da moralidade e da economicidade.

44. Independentemente da alternativa utilizada para estimação do valor da licitação, é certo que o orçamento definido pelo Órgão Licitante deve ser orientado por essas premissas jurídicas e econômicas, mesmo porque a vantajosidade buscada pela Lei do RDC não significa a contratação a qualquer custo, mas a contratação eficiente, que verdadeiramente atenda o primado da economicidade e da moralidade.

45. Afinal de contas, de nada adianta licitar obras e serviços de engenharia a preços que, num primeiro momento, se mostrem atrativos para a administração pública, já que alguém apresentou proposta para realizar a obra, mas que num segundo momento se revelarão desastrosos ao interesse público primário (que é a efetiva conclusão e entrega da obra para gerar benefícios à sociedade) e a tutela daqueles princípios (já que a recontração de obras inacabadas se mostra não só demasiadamente lenta como também dispendiosa) e que só servirão para aumentar o já assombroso estoque de obras inacabadas/paralisadas, seja no âmbito federal, dos estados ou dos municípios.

46. Não por outra razão, qualquer licitação de obras e serviços, independentemente da modalidade, do tipo e do regime do contrato, só pode ser realizada se a administração pública houver, previamente, elaborado orçamento do objeto licitado que contemple uma estimativa de todos os valores necessários à sua execução. Aliás, apenas com a existência de orçamento com essas características é que se asseguram os dois pilares fundamentais do instituto das licitações: a garantia da isonomia (CF/88, art. 5º, caput, e 37, caput) entre os interessados em contratar com a Administração Pública e a seleção da proposta mais vantajosa (CF/88, art. 37, XXI)

47. No presente caso, contudo, o Edital apresenta inconsistências e regras graves, abaixo destacadas, que revelam que o orçamento estimado pelo MDR não se encontra aderente a essas normas e princípios. 48. Primeiro, a data-base da proposta definida pelo Edital, isto é, janeiro de 2020, impossibilita a elaboração adequada e a correta avaliação do custo da obra, considerando não só o longo período já decorrido desde então, que pode chegar a 12 meses de defasagem quando se considera o prazo de 120 dias de validade da proposta prevista no item 7.5.3 do Edital, como os eventos supervenientes ocorridos nesse período, sobretudo (i) a escalada dos preços de insumos essenciais para a execução do serviço (cimento, aço, polietileno (geomembrana) e equipamentos hidromecânicos) e (ii) a expressiva desvalorização do real frente ao dólar ocorrida entre janeiro de 2020 (quando a cotação da moeda norte americana era cotada pelo Banco Central do Brasil, no primeiro dia útil do ano, a R\$ 4,02) e o presente mês de novembro de 2020 (onde a cotação da moeda norte americana atingiu a casa de R\$5,38, conforme cotação do Banco Central do Brasil de 23/11/2020)

(.....)

53. Segundo, o instrumento convocatório, em seu item 9.10.5, proíbe, com pena de desclassificação, o Licitante que apresentar valor global superior àquele orçado pelo MDR.

54. Além disso, o Edital, em seu item 2.3 e 7.5.9, estabelece que o Licitante deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento de sua proposta, sendo que a minuta do contrato administrativo integrante do Anexo 10 do Edital aloca, em sua cláusula 15.3, "f", como risco da Licitante variações de preços distintas dos índices de reajustamento.

55. Ou seja, além de o orçamento estimado do MDR não corresponder a correta avaliação da obra, dada essa significativa defasagem existente nos preços referenciais da licitação, a Licitante sequer tem assegurado para si o direito constitucional à manutenção da equação econômico-financeira da proposta e ao pagamento, já que esses aumentos expressivos de insumos relevantes para a execução da obra não poderão ser cobrados do MDR ou entrariam numa zona cinzenta/tortuosa que inevitavelmente levaria à discussão para o judiciário.

(.....)

58. Terceiro, a análise do orçamento referencial do MDR constante do Anexo 09 – Modelo 14 Planilha de Distribuição do Preço Proposto do Edital revela que (i) não foram considerados valores para o desenvolvimento dos Projetos Complementares e (ii) que determinados valores estimados pelo MDR são manifestamente inexequíveis. Nesse sentido, podemos destacar:  Ausência orçamentária para o serviço de transporte do material excedente de 3ª Categoria (cerca de 7 milhões de metros cúbicos);  Valor irrisório para execução da Estrada provisória (meros R\$ 6 milhões de reais para uma estrada de mais de 100 Km). A Proponente realizou estimativa orçamentária com base nos índices do DNIT, mesma referência de preços utilizadas pela Licitante na elaboração de seu preço base, conforme tabela abaixo:

(.....)

Constata-se que o valor estimado pelo MDR de R\$ 5.998.881,06 não chega a 6% do realmente necessário para a construção da estrada proposta. Quando comparada em região de trechos ondulados não chega a 8%. Vale salientar que conforme exigência do Anexo 01 – Termo de Referência, dentro do preço das estradas provisórias estão incluídos a execução de todas as estruturas necessárias, especialmente as drenagens, bueiros, canaletas, proteções e descidas d'água, passagens molhadas e a conformação e drenagem dos acessos as pontes, passarelas e galerias, bem como a execução de revestimento primário em toda a sua extensão. Portanto, as estradas de serviços não se trata apenas de aberturas de caminhos de serviços, mas sim de verdadeiras estradas permanentes de acesso as obras como descrito nos documentos do processo licitatório;  Ausência orçamentária para os serviços relacionados ao cumprimento de condicionantes ambientais;  Ausência orçamentária para os serviços de remoção/remanejamento de interferências;  Ausência orçamentária para os serviços de desenvolvimento de projetos, inclusive estudos e investigações, tais como, as sondagens exigidas no Termo de Referência (Anexo 1 do Edital).

59. Como se verifica desses exemplos, o orçamento estimado pelo MDR encontra-se dissociado das premissas jurídicas e econômicas que orientam a sua formação, o que pode não só frustrar a ampliação do caráter competitivo do certame como também a escolha da proposta mais para vantajosa pelo MDR.

60. Vale frisar, desde já, que os licitantes não podem apresentar valores global superiores aos constantes no Edital. Assim, a Administração Pública tem o dever de diligenciar na obtenção dos números e informações mais acurados possíveis, até mesmo em função das determinações da Lei do RDC.

61. Sendo assim, no que tange ao projeto licitado, resta claro que este está inadequado e o prosseguimento da licitação no formato atual representa grave violação aos artigos 1º, §1º, 3º e 9º, §2º, II da Lei do RDC, fazendo-se necessário, portanto, que o MDR republique o Edital para sanar as ilegalidades em questão, notadamente a atualização e adequação do orçamento referencial da licitação para que ele atenda os referidos artigos.

Basta analisar superficialmente o conteúdo do que contempla a pretendida IMPUGNAÇÃO no "III.2 Orçamento Estimado da Licitação Incompatível com os Princípios da Eficiência, da Moralidade e da Ampliação da Competitividade. Defasagem da data-base. Superveniente escalada de preços de insumos essenciais" para verificar novamente que a IMPUGNANTE não apresenta dados consistentes que possam sustentar o que pretende, face ao que oferecido pela Administração no Edital e seus Anexos, incluindo neles o PROJETO EXECUTIVO, QUANTITATIVOS E ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA, este sintético e com o risco nele inserido.

#### CONCLUSÃO

Diante do que exposto em atendimento ao DESPACHO CGEP SEI (2916062) e estando de acordo o Coordenador Geral da Coordenação-Geral de Estudos e Projetos, recomendo o encaminhamento desta Nota Técnica à Comissão Permanente de Licitação para instrução processual de resposta à Impugnante.

#### 5. DA DECISÃO

Ante o exposto, consideram-se que a presente impugnação é legítima e tempestiva, entretanto, NO MÉRITO não merece prosperar por não apresentar argumentos pautados nos princípios da Legalidade, da Eficiência, da Moralidade, da Publicidade e de vários outros. O Impugnante não demonstrou em suas alegações onde o presente edital estaria descumprindo a legislação do RDC, nos pontos encaminhados e analisados ficou amplamente comprovado que os documentos anexos ao edital suprem, com folga, a reclamação do licitante, faltando a este justificativas que produzissem convicção.

Em 23 de dezembro de 2020.

Antônio Luitgards Moura

Presidente da Comissão Permanente de Licitação



Documento assinado eletronicamente por Antonio Luitgards Moura, Presidente da Comissão, em 23/12/2020, às 12:16, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.mi.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador 2960287 e o código CRC 813B283A.