

**ILUSTRÍSSIMO SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CADASTRO E LICITAÇÕES**

Att.: Sr. Diogo Campos Borges de Medeiros

D.D.: Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Portaria nº 919 de 05/06/2014 – Diretoria Executiva do DNIT

SAN Q. 03 Bl. A – Ed. Núcleo dos Transportes Mezanino Sul
CEP 70.040-902 Brasília-DF

REF.: EDITAL RDC ELETRÔNICO Nº 080/2015-00 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº .50600.073939/2014-14

OBJETO: “CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO E EXECUÇÃO DAS OBRAS E DEMAIS OPERAÇÕES NECESSÁRIAS E SUFICIENTES PARA A CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO XINGU, NA RODOVIA BR-230/PA.”

CONSTRUTORA A. GASPAR S/A, sociedade anônima, inscrita no CNPJ (MF) sob o nº 08.323.347/0001-87, com endereço situado a Rua José de Alencar, 745- Cidade Alta, no município de Natal, estado do Rio Grande do Norte, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com espeque no item 2 do Edital em epígrafe, por intermédio de seu Diretor Presidente, o Sr. Arnaldo Neto Gaspar, CPF (MF) 002.554.674-00 e RG 376390 SSP/RN, com fundamento nas Leis Nº 12.462 de 05 de agosto de 2011 e do Decreto nº 7.581 de 11 de outubro de 2011, Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pelas Leis Nº 8.883, de 8 de junho de 1994 e Nº 9.648, de 27 de maio de 1998 bem como o art. 5º, XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República, art. 53 da Lei Nº 9.784/1999 e, ainda, Súmula Nº 473 do Supremo Tribunal Federal, apresentar:

IMPUGNAÇÃO DO ATO
CONVOCATÓRIO

Em razão dos fatos e fundamentos a seguir aduzidos:

1. BREVE INTRÓITO

A propósito do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, clássica é a afirmativa do Professor Hely Lopes Meirelles:

“O edital é lei interna da licitação, e, como tal, vinculada aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. É impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação.” (Licitações, p.27)

(Grifo nosso)

Entretanto, mesmo em face dos firmes parâmetros fixados no art. 40 da Lei 8.666/93, ora em comentário, o edital pode apresentar falhas e dar margem a eventualidades e imprevistos. Estes logicamente devem ser solucionados com base no teor nos princípios e nos valores da Lei de Licitações.

Segundo o Edital em tela, em seu item **2. DA DISPONIBILIZAÇÃO DO EDITAL, DO ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS E DAS IMPUGNAÇÕES**, subitens:

“2.4. A impugnação do Edital e de seus Anexos deverá ser dirigida ao Presidente da Comissão, mediante petição a ser enviada exclusivamente por meio eletrônico, através do e-mail cgcl.esclarecimentos@dnit.gov.br, até 5 (cinco) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão.

2.4.1. Apresentada a impugnação, a mesma será respondida ao interessado, dando-se ciência aos demais adquirentes do Edital, antes da abertura da sessão;

2.4.2. A impugnação feita tempestivamente pela Licitante não a impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente, devendo, por conseguinte, enviar sua PROPOSTA DE PREÇO à comissão até a data e hora marcados para a abertura da sessão.”

(Grifo nosso)

O direito subjetivo do licitante ao fiel cumprimento da Lei é garantido pelo seu art. 4º, e implica dever ético de qualquer participante no certame denunciar, tempestivamente, o edital portador de incorreções ou ilegalidades (art. 41). A denúncia deve ocorrer antes da abertura das propostas, pois estas não poderão ser alteradas.

Nesse ínterim, depois da análise dos termos do ato convocatório, verifica-se que alguns itens carecem ser revistos. E baseada nos preceitos legais dentre eles o que segue:

“O Decreto nº 3.555, de 2000, faculta a qualquer pessoa, cidadão ou licitante, impugnar, solicitar esclarecimentos ou providências, se protocolizar o pedido até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas.”
(TCU, 2009)

(Grifo nosso)

Sendo o recebimento dos envelopes previsto para 13 de maio de 2015, o que possibilita a tempestividade, antes de adentrar a questão meritória, impende registrar que a empresa interpõe a presente Impugnação na qualidade de colaborador, com a mais lúdima boa-fé e respeito para essa Importante, Essencial e Honrosa Autarquia.

Na prática, como a Impugnante executa serviços da mesma natureza ao que ora se licita em todo o país, possuindo conhecimento detalhado dessa especificidade de serviços.

2. DA IMPUGNAÇÃO

O DNIT-Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, por meio da sua Diretoria Executiva e Coordenação Geral de Cadastro e Licitações, através da sua Comissão Permanente de Licitação tornou pública a abertura da licitação na forma eletrônica, com critério e julgamento pelo menor preço, no regime de execução por contratação integrada e no modo de disputa sigiloso, destinada à **“CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO E EXECUÇÃO DAS OBRAS E DEMAIS OPERAÇÕES NECESSÁRIAS E SUFICIENTES PARA A CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO XINGU, NA RODOVIA BR-230/PA.”**

A impugnante intencionada em participar do certame licitatório em epígrafe tomou conhecimento dos termos do respectivo chamamento editalício na data de 05 de março de 2015 (data da publicação do aviso de abertura de prazo da licitação publicada no Diário Oficial da União, com posterior disponibilização do site) a sessão pública para execução do referido certame está previsto para ser realizado no dia 13 de maio as 10:00 horas, conforme Aviso de reabertura de prazo publicado no D.O.U. (17 de abril de 2015).

Trata a presente impugnação, na verdade e, à princípio, no que diz respeito as cláusulas restritivas quanto a Ausência de Elementos Essenciais ao Anteprojeto, que defina suficientemente as características da obra que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

A “Lei de Licitações” (Lei Federal nº 8666, de 21 de Junho de 1993) estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos relativos a obras e serviços públicos, aplicáveis aos três níveis da administração pública: União, Estados e Municípios, sejam da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades.

“Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

(Grifo nosso)

A presente licitação trata-se de julgamento pela combinação de menor preço – RDC Eletrônico, Contratação Integrada, considera que **o valor ofertado pelos licitantes é uma importante referência de avaliação, mas não é a única**. É necessário sopesar **parâmetros técnicos também**, desde que sejam objetivos e estejam inseridos no instrumento convocatório, no caso expressos no item 15 – DA HABILITAÇÃO JURÍDICA, DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA, DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA.

Neste, contempla o conteúdo da justificativa para contratação e da adoção do RDC, no mencionado Edital:

“A adoção pelo RDC visa ampliar a eficiência nesta contratação, a competitividade entre os licitantes, assegurar o tratamento isonômico, buscar maior simplificação, celeridade, transparência e eficiência nos procedimentos para dispêndio de recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.”

(Grifo nosso)

Em se tratando de contratação integrada, constituem os anteprojetos de engenharia, os documentos técnicos que pode ser utilizado para a licitação de obras no novo regime de contratação integrada.

Segundo Reisdorfer, Guilherme F. Dias (2011), advogado de Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, um dos principais problemas historicamente apontados nas licitações públicas diz respeito ao planejamento falho ou incompleto das contratações públicas. A Lei 8.666 estabelece uma série de diretrizes e regras para o planejamento da futura contratação. Permite que se licite um determinado objeto apenas a partir da existência de um projeto básico, podendo o desenvolvimento do projeto básico. É recorrente que os contratantes deparem-se com algum aspecto defasado ou, mesmo, com algum erro ou imprecisão no projeto originalmente licitado. Isso acaba por interpor a revisão do contrato e a ampliação dos custos iniciais previstos.

Em termos de esforço e tempo para a execução de cada uma das etapas de execução de um empreendimento, SARIAN, Claudio, no livro “Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização” apresenta um elucidativo gráfico, em que se observa que as etapas iniciais e de planejamento consomem relevante parcela de tempo total, considerado o período compreendido desde a concepção da obra até a sua

conclusão. Neste contexto, o planejamento e concepção que compõem um empreendimento público é formado pelas seguintes etapas:

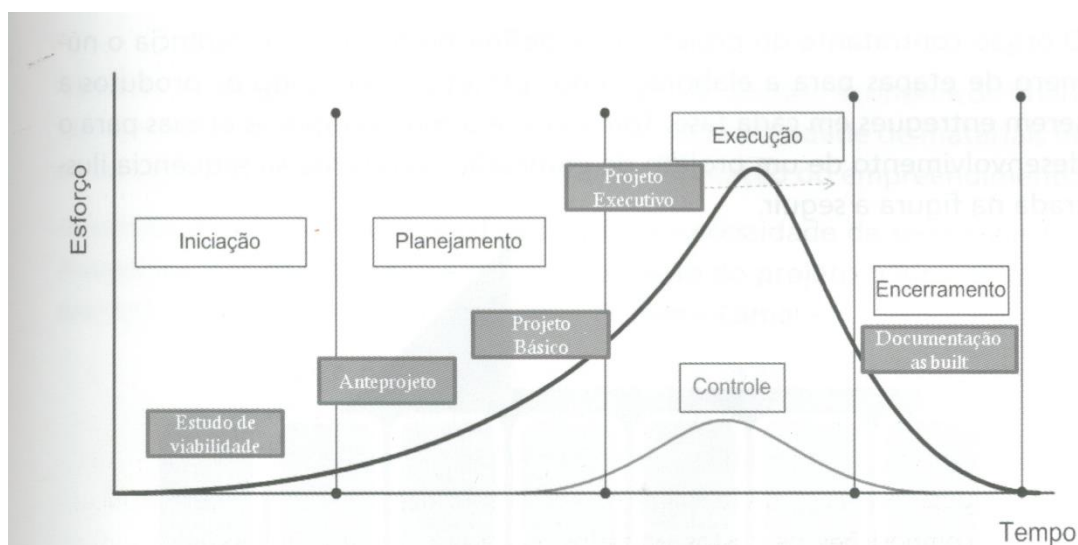


Figura 2 – Tempo e esforço gastos para a implantação das fases de um empreendimento (fonte: SARIAN).

A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autorização competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à execução do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela administração.

Em síntese, os projetos definem os empreendimentos e são compostos pela consolidação dos projetos de diversas disciplinas diferentes. Dada a gama multidisciplinar dos projetos, os trabalhos precisam ser desenvolvidos de forma coordenada, compatibilizando os produtos elaborados.

Importa ainda enfatizar que o método de elaboração de um projeto se baseia na divisão do trabalho em etapas, possibilitando uma evolução gradativa do trabalho dentro de uma sequência lógica.

Cada fase do trabalho tem os seus objetivos específicos e deve contemplar as definições ocorridas nas etapas anteriores. Evolui-se dos conceitos abstratos, conceituais e gerais até os detalhes da obra projetada, consolidando hierarquicamente as definições para evitar retrabalhos.

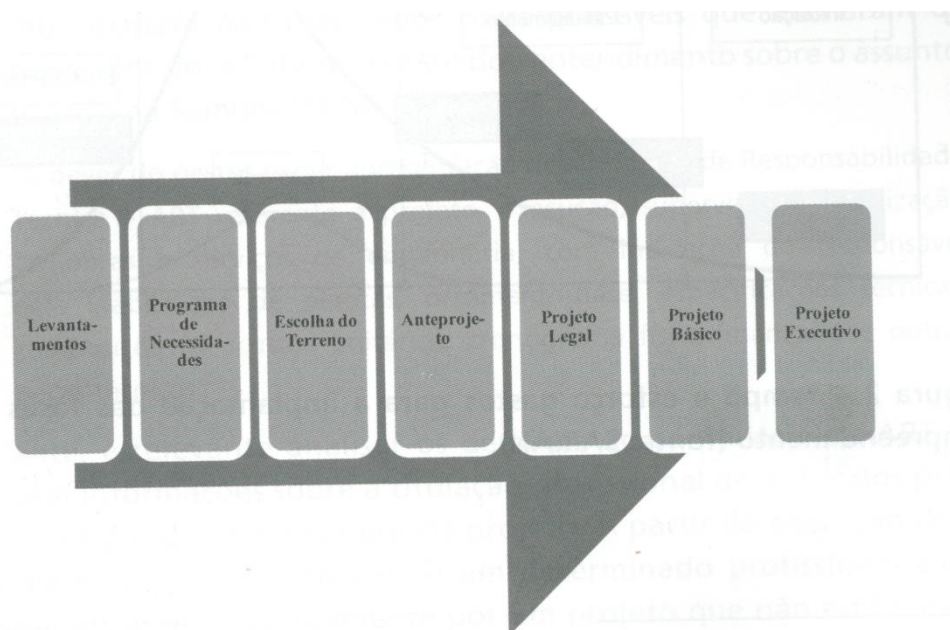


Figura 3 – Etapas de desenvolvimento de um projeto.

Ressalta-se que os entendimentos aplicados para cada etapa, mesmo definidas e fundamentadas na Lei 8.666/93 são inteiramente aplicáveis AOS PROJETOS ELABORADOS NO ÂMBITO DA Lei nº 12.462/11, haja vista que o novo diploma normativo encampou as mesmas definições para projetos básico e executivo presentes na Lei Geral de Licitações.

1. Levantamentos

Nessa etapa, realiza-se a coleta de informações de referência que representem as condições preexistentes, de interesse para instruir a elaboração do projeto. Os levantamentos físicos são: planialtimétricos (topografia nos planos horizontal e vertical); cadastrais (edificações, redes etc); geológicos (subsolo: solos/rocha); hídricos (redes fluviais e disponibilidade de água); ambientais; climáticos (chuvas/ventos etc). E ainda, levantamentos legais, sociais, econômicos-financeiros e técnicos, tais como pesquisa sobre disponibilidade de materiais e de mão de obra no local de implantação do empreendimento.

2. Programa de Necessidades

O Programa de Necessidades corresponde à determinação das exigências de caráter prescritivo ou de desempenho (necessidades e expectativas dos usuários) a serem satisfeitas pelo empreendimento a ser concebido.

3. Estudo de Viabilidade

O estudo de viabilidade consiste na elaboração de análises e avaliações para seleção e recomendação de alternativas para a

concepção da edificação e de seus elementos, instalações e componentes. Será constituído por estudos e desenhos que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental, bem como por relatório, contendo a descrição e avaliação da alternativa selecionada, suas características principais, seus critérios, índices, parâmetros empregados, demandas a serem atendidas e pré-dimensionamento dos elementos da obra.

4. Anteprojeto

Segundo a ABNT NBR 13.531:1995, o anteprojeto consiste na “concepção e representação do conjunto de informações técnicas provisórias de detalhamento da edificação e de seus elementos, instalações e componentes, necessárias ao inter-relacionamento das atividades técnicas de projeto e suficientes à elaboração de estimativas aproximadas de custos e de prazos dos serviços de obra implicados.

Não avançaremos as definições de cada uma das etapas em face do regime da Lei 8.666, a principal inovação prevista na Lei 12.462 para a licitação de contratação integrada consiste na dispensa de projeto básico como componente do instrumento convocatório do certame. Para subtítulo, o edital deverá ser integrado por “anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço” (art. 9º, § 2º, inc. I).

Como acima se indicou, a contratação integrada retrata a intenção de promover a licitação com um grau de flexibilidade. A Essa pretendida flexibilidade agrega-se um componente de incerteza, resultante da maior lassidão na definição dos aspectos da prestação a ser contratada. Logo, não há como estabelecer uma dicotomia que considere os conceitos de “projeto básico” e de “anteprojeto de engenharia” antagônicos. O afastamento da exigência de projeto básico no curso do certame não resulta em dispensar que o anteprojeto de engenharia identifique o objeto licitado e acabe por exercer algumas das funções do projeto básico Ambos devem caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares.

O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia por meio da Resolução nº 1010/2005 do CONFEA definiu inicialmente “projeto”: **representação gráfica ou escrita necessária à materialização de uma obra ou instalação, realizada através de princípios técnicos e científicos, visando à consecução de um objetivo ou meta, adequando-se aos recursos disponíveis e às alternativas que conduzem à viabilidade da decisão.**

Projeto de obras públicas são essenciais para atender as necessidades sociais às quais se destina, a execução de uma obra pública deve ser precedida da elaboração de projetos básicos e executivos que permitam sua execução e a fiscalização pela administração pública.

Em publicação a título decisão normativa o CONFEA pronunciou-se novamente por meio da DECISÃO NORMATIVA Nº 106, que conceitua o termo “Projeto” e define suas tipificações. Nela estão descritos:

“Art. 1º Conceituar o termo “Projeto” como a somatória do conjunto de todos os elementos conceituais, técnicos, executivos e operacionais abrangidos pelas áreas de atuação, pelas atividades e pelas atribuições dos profissionais da Engenharia e da Agronomia, nos termos das leis, dos decretos-lei e dos decretos que regulamentam tais profissões, quais sejam: Decreto nº 23.196, de 1933, Decreto nº 23.569, de 1933, Decreto-Lei nº 8.620, de 1946, Lei nº 4.076, de 1962, Lei nº 4.643, de 1965, Lei nº 5.194, de 1966, Lei nº 6.664, de 1979, Lei nº 6.835, de 1980, e Lei nº 7.410, de 1985, e a Constituição Federal de 1988.

Art. 2º Para efeito desta decisão normativa, considera-se o termo genérico “Projeto” como:

I – o Projeto Básico, abordado pela Resolução nº 361, de 1991, e pela Orientação Técnica IBRAOP/OT - IBR 001/2006, **que consiste nos principais conteúdos e elementos técnicos correntes aplicáveis às obras e serviços, sem restringir as constantes evoluções e impactos da ciência, da tecnologia, da inovação, do empreendedorismo e do conhecimento e desenvolvimento do empreendimento social e humano**, nas seguintes especialidades:

- a) levantamento Topográfico;
- b) sondagem;**
- c) projeto Arquitetônico;
- d) projeto de Terraplenagem;
- e) projeto de Fundações;**
- f) projeto Estrutural;**
- g) projeto de Instalações Hidráulicas;
- h) projeto de Instalações Elétricas;
- i) projeto de Instalações Telefônica, de dados e som;
- j) projeto de Instalações de Prevenção de Incêndio;
- k) projeto de Instalações Especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça);
- l) projeto de Instalações de Ar-condicionado;
- m) projeto de Instalações de Transporte Vertical; e
- n) projeto de Paisagismo.”

(Grifo nosso)

A ausência do projeto básico para a contratação integrada (como é o caso) não pode significar que a Administração esteja autorizada a promover uma licitação

lacônica ou com objetivo indefinido. Daí a inclusão do Art. 9º da Lei nº 12.462/11 da definição do anteprojeto de engenharia e do seu conteúdo:

“§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;

c) a estética do projeto arquitetônico; e

d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;

II - o valor estimado da contratação 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. (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)

(Grifo nosso)

Inclusive, o decreto 7.581/11 regulamentou o RDC incluindo a previsão de conteúdos adicionais para o anteprojeto de engenharia:

“Decreto nº 7.581 de 11 de Outubro de 2011 - Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pelo Decreto nº 8.251, de 2014)

Art. 74. O instrumento convocatório das licitações para contratação de obras e serviços de engenharia sob o regime de contratação integrada deverá conter anteprojeto de engenharia com informações e requisitos técnicos destinados a possibilitar a caracterização do objeto contratual, incluindo:

I - a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

II - as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;

III - a estética do projeto arquitetônico; e

IV - os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

§ 1º Deverão constar do anteprojeto, quando couber, os seguintes documentos técnicos:

I - concepção da obra ou serviço de engenharia;

II - projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;

III - levantamento topográfico e cadastral;

IV - pareceres de sondagem; e

V - memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

§ 2º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologia diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

§ 3º O anteprojeto deverá possuir nível de definição suficiente para proporcionar a comparação entre as propostas recebidas das licitantes.

§ 4º Os Ministérios supervisores dos órgãos e entidades da administração pública poderão definir o detalhamento dos elementos mínimos necessários para a caracterização do anteprojeto de engenharia. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)”

(Grifo nosso)

Atenta-se que as ausências dos estudos geotécnicos e levantamentos de sondagem, caracterização dos materiais, das referências de densidade de estruturas metálicas, metodologia empregada para seu dimensionamento, memórias de cálculo, características das mesmas, critérios adotados de levantamentos de quantitativos e custos atualizados, dentre outros ocasionam uma coluna latente que pode chegar a inviabilizar a perfeita conclusão da obra. Contrariando inclusive o Manual de Projetos de Obras-deArte especial do DNER/DNIT, senão vejamos:

“Os estudos geológicos e geotécnicos necessários à implantação das obra-de-arte especiais serão divididos em duas fases distintas e complementares.

Na primeira, serão realizados estudos preliminares que, através da análise técnico econômica, permitirão a determinação do comprimento total da obra e extensão dos aterros de acesso, bem como a definição estrutural da mesma, no que concerne à interação solo-estrutura; **é a fase de anteprojeto.**

Na segunda fase serão complementadas as sondagens e realizados eventuais estudos específicos que permitam a Projetista o dimensionamento da infraestrutura em função das cargas aplicadas, bem como a análise detalhada de fenômenos paralelos que possam interferir na estrutura da obra-de-arte especial.

A resistência à execução de estudos geotécnicos em duas fases, a pretexto do encarecimento decorrente de duas mobilizações de equipamentos, deve ser vencida e os custos podem ser reduzidos com a presença mais atuante da Projetista de obra-dearte especial.

Em todos os casos, é indispensável e obrigatório que exista uma sondagem no exato local de cada fundação.

Todas as sondagens deverão ser completas, permitindo a perfeita caracterização do solo; referências vagas, tais como

“rocha ou matacão”, indicam sondagens incompletas e não podem ser aceitas.

b - Estudos Geotécnicos Preliminares uma vez definida a diretriz básica da obra, serão programadas sondagens ao longo da diretriz, obedecendo à seguinte esquematização:

- sondagens à percussão no local da obra-de-arte especial, em número de quatro, no mínimo, simétricas em relação ao eixo do acidente a ser vencido, sendo que duas nas prováveis transições obra-de-arte - aterros de acesso;

- todas as sondagens à percussão deverão ser realizadas de acordo com os critérios definidos pela NBR-6484/80, Execução de Sondagens de Simples Reconhecimento dos Solos e pelas Diretrizes para Execução de Sondagens, da Associação Brasileira de Geologia de Engenharia, Boletim 03, agosto/1977.

Após a realização das sondagens, a Projetista deverá apresentar um relatório preliminar dos estudos geotécnicos, que constará de:

- planta de locação das sondagens, em escala apropriada, em função do número de sondagens executadas;

- perfil geológico-geotécnico, indicando o número de sondagens, resultados do ensaio de penetração em cada uma, perfil provável de cada uma das camadas, posição do lençol freático, classificação de camadas do subsolo, indicando tipo, cor, consistência ou capacidade e demais elementos transcritos nos boletins de sondagens;

- descrição da metodologia empregada para a realização das sondagens, das diferentes camadas encontradas, análise preliminar de problemas que possam ocorrer quando da implantação da obra, bem como a anexação a estas descrições dos perfis individuais de cada uma das sondagens.

No caso da impossibilidade da execução de sondagens à percussão na densidade especificada, deverão ser programadas sondagens sísmicas, método sísmico de refração, ou sondagens elétricas, método da resistividade elétrica, que terão a finalidade específica de complementar os dados fornecidos por outros tipos de prospecção”.

(Grifo nosso)

Observa-se que, segundo o Manual de Projetos de obras-de-arte especiais do DNIT (1996) – Ministério dos transportes, dos elementos apresentados não atendem as necessidades para formular um anteprojeto. A ausência das sondagens e seu respectivo relatório gera um grau de risco elevado e as incertezas não permitem a obtenção de um custo aproximado do

empreendimento, no aspecto estrutural, das fundações, impedindo ainda o dimensionamento de insumos, materiais, equipamentos e outros de forma aproximada; Vejamos o que referenda os projetos pertencentes ao procedimento licitatório em tela, disponibilizados por meio do link <http://www.dnit.gov.br/licitacoes/projetos/editais-2015/rdc-eletronico-no-080-2015-00/rdc-eletronico-no-080-2015-00>:

“3. SONDA GENS E ART’S

A. SONDA GENS DE RECONHECIMENTO GEOTÉCNICO

Estas informações estão disponíveis no VOLUME 3A – ESTUDOS GEOTÉCNICOS, do projeto executivo aprovado.

B. ANOTAÇÕES DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Em atendimento ao item 4.1 das Orientações Técnicas para o Desenvolvimento de Anteprojetos no Âmbito da CGDESP/DPP Nº 01, de 20 de junho de 2013, onde informa que os parâmetros técnicos devem vir acompanhados das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) dos responsáveis técnicos pelos levantamentos, estudos e ensaios de campo.

Estas informações estão disponíveis no VOLUME 1 – RELATÓRIO DO PROJETO E DOCUMENTOS PARA LICITAÇÃO, do projeto executivo aprovado.”

(Grifo nosso)

Observa-se que, sob qualquer hipótese, a ausência de tais elementos conduzem a inaplicabilidade dos princípios constitucionais que norteiam a licitação pública, uma vez que um projeto seja ele em que fase estiver devem conter seus elementos mínimos, sempre bem elaborado conduzindo a consecução de critérios mais próximos a realidade do empreendimento a ser licitado e executado, evitando o uso de elementos de adequações contratuais a posteriore, o aumento do prazo de execução e outros. Os projetos de obras públicas deverão atender os requisitos estabelecidos na lei em todas as etapas de planejamento:

“Art. 12 - Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas adequadas;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

VII - impacto ambiental”.

(Grifo nosso)

A elaboração dos projetos básico e executivo é considerada um serviço técnico especializado, conforme segue:

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos”.

(Grifo nosso)

Entretanto, mesmo anteriormente na aplicação da Lei 8.666/96, a margem de imprecisão do projeto não condiz com projetos falhos, incompletos, insuficientes, desatualizados, subestimados, que tornam uma licitação viciada e uma contratação que não atenderá aos objetivos da Administração. Estejam em que etapas estiverem.

E se já existe um projeto aprovado como menciona o anteprojeto, qual o interesse da administração pública em licitar novos projetos básico e executivo?

A habilitação é o procedimento administrativo externo, em que se reconhece a um determinado proponente a capacidade para participar de uma licitação determinada. Na verdade, a habilitação aperfeiçoa a aceitação do proponente pela administração pública, na medida em que esta o declara portador de capacidade jurídica, técnica, econômica, financeira, fiscal, para competir com os demais habilitados, na disputa do contrato objeto da licitação. A esse procedimento, alguns enfocam como fase e outros, como ato. Mas seja o fato como for – procedimento, fase ou ato – é igualmente chamado habilitação.

Dessa maneira, podendo ser enfocada de qualquer desses três ângulos (procedimento, fase, ato), a habilitação constitui um fato administrativo para cuja realização os administradores e os administrados estão vinculados estritamente à lei, agindo com parca discricionariedade.

Tal vinculação começa na Constituição da República e termina no edital da licitação. Sendo assim estabelecer os parâmetros de atestação – qualificação técnica, sendo que o empreendimento encontra-se sem uma definição de estudos técnicos mínimos revelados pela consecução de um anteprojeto se torna impraticável. Como entender a adoção da Geometria da Ponte do Rio Xingú? Que está prevista no anteprojeto, previsto com estaiada ou balanços sucessivos, totalizando 700,00 m de extensão, sendo: 02 (dois) vãos com 150,00 m; 01 (um) vão com 400,00 m; suas fundações, e demais elementos deveriam estar fundamentados em levantamentos e estudos técnicos disponibilizados. Pois assim previu a Lei Regulamentadora do RDC em seu Art. 74 e o Ministério de Transportes no Manual de Projetos de Obras de Artes Especiais (2006). Como continuar fazendo as mesmas exigências ante a tamanhas disparidades?

Marçal Justen Filho ainda pondera sobre a economicidade do contrato a ser realizado pelo regime:

“É fundamental tomar em vista que a ampliação da responsabilidade do particular produz um efeito inafastável de elevação da remuneração a ele devida. Se o particular assumir os encargos por eventos incertos, isso se refletirá nos preços exigidos. Portanto e como já afirmado, o modelo da contratação integrada é tendencialmente mais oneroso para a Administração do que as demais modalidades de empreitada. Assim se passa porque o preço devido ao particular compreende não apenas os eventos previsíveis, abrangidos na álea ordinária do negócio. Também estarão compreendidos eventos decorrentes da álea extraordinária.”

(Grifo nosso)

O aumento do preço é consequência aceitável quando se quer segurança, mas o conjunto de riscos envolvidos deixa em dúvida se a contratação integrada é realmente a evolução desejada para os regimes de execução.

O fato é que a contratação integrada deixa para o contratado a tarefa de elaborar o projeto básico e exige que a Administração elabore o anteprojeto de engenharia, que se pretende menos complexo, menos detalhado. Diante disso, as já comentadas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN 4645 e ADIN 4655) questionam a constitucionalidade do novo regime executivo. Alega-se que a ausência de projeto básico acarreta na ausência de definição do objeto do certame, o que impediria a comparação objetiva entre as propostas e ofenderia o princípio da isonomia entre os licitantes (art. 37, XXI, CF).

No Brasil é notório e considerável o desperdício de recursos públicos em obras públicas, umas inacabadas ou de má qualidade ou de montantes exorbitantes, pois ainda há uma cultura deficiente de planejamento e fiscalização no país. Ainda que, se disponha de instrumentos normativos determinando a regulamentação de procedimentos e a obrigatoriedade de ações de planejamento.

Em 30/10/2012, o site do TCU noticiou a aprovação do relatório do Fiscobras sobre a consolidação das fiscalizações de 200 (duzentas) obras em 2012 e será enviada ao Congresso Nacional para subsidiar a Comissão Mista de Orçamento (CMO) na distribuição de recursos orçamentários para 2013. Dentre as obras fiscalizadas, 124 (cento e vinte e quatro) apresentaram algum tipo de irregularidade grave, sendo que 22 (vinte e duas) receberam recomendação de bloqueio de recursos para 2013; 15 (quinze) já possuíam irregularidades que não foram corrigidas; 07 (sete) obras com indícios novos e 24 (vinte e quatro) obras com indícios de irregularidades graves que recomendam paralisação, sendo que 17 (dezesete) foram saneadas no curso da auditoria. A atuação do TCU pode gerar benefícios de até R\$ 2,5 bilhões (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).

Dados como o ora divulgado demonstram a importância da Administração controlar os seus atos, de forma interna ou externa, com supedâneo nos dispositivos

constitucionais e infraconstitucionais, objetivando ações legais e legítimas para atender o interesse público, evitando-se, assim, graves prejuízos à coletividade.

A CRFB/88, nos arts. 70 a 75 assegurou a importância dos controles interno e externo dos atos da Administração Pública, no desempenho de suas funções, para tutelar o interesse público.

De um lado, impende à Administração adotar sistemas de controle interno visando avaliar a efetividade, eficiência, eficácia, além da legalidade e economicidade de suas despesas, pois a qualidade da produção de uma obra está intrinsecamente vinculada à fase de planejamento e execução da mesma.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal previsto na Lei nº 10.180/2001 visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, nos termos do art. 19, com as finalidades descritas nos incisos do art. 20 abaixo citados:

- “I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

(Grifo nosso)

O órgão de controle interno do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União (CGU), com atuação permanente por meio de auditorias e fiscalizações, seguindo as diretrizes e normas legais, apontando e solucionando problemas (falhas ou irregularidades) nas ações gerenciais que envolvam recursos públicos. A Instrução Normativa nº 01/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU define os conceitos de controladoria e controle interno administrativo:

“Controladoria: é o órgão central do Sistema de Controle Interno que agrega não somente as atividades de auditoria, mas diversas outras atividades de controle da administração pública, a exemplo de funções de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública”.

“Controle Interno Administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta,

evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”

Por outro lado, há que haver um controle externo realizado “por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores, dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento, como explica Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 2002, p. 634 c/c 670).

(Grifo nosso)

E, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que:

“(…) o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico” (2011, p. 736).

(Grifo nosso)

Segundo a Constituição Brasileira, o controle externo da Administração Pública Federal será exercido pelo Poder Legislativo mediante auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão especializado para atuar no exercício do controle da atividade financeira pública, com atribuições e competências definidas no Título IV, Da Organização dos Poderes, Capítulo I, Seção IX, Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, primando pelos critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, **aplicação das subvenções e renúncia de receitas.**

Alexandre Mazza ensina que os Tribunais de Contas são:

“Importantes auxiliares do Poder Legislativo no controle externo das atuações administrativas e (...) têm competência para fiscalização de quaisquer entidades públicas ou privadas que utilizem dinheiro público, incluindo as contas do Ministério Público, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário” (2012, p.621).

(Grifo nosso)

Quanto à legitimidade refere que importa:

“(…) que o controle de legitimidade guarda íntima relação com o fato de que os contratos administrativos devem ser celebrados e geridos consoante os objetivos politicamente aceitos pela sociedade. Sem dúvida alguma, o controle exercido sob o ângulo da legitimidade reveste-se de extraordinário cunho democrático, invocando a ideia de consensualidade na administração pública”.

(Grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União (TCU) através do Fiscobras, plano anual que seleciona as obras que serão auditadas, fiscaliza o processo de execução de obras públicas financiadas total ou parcialmente com recursos da União, resultando num relatório endereçado ao Congresso Nacional para que os deputados e senadores, de posse dessas informações, definam como será a distribuição de recursos no orçamento do ano seguinte. Ocorrendo representação ou denúncia, medida que possibilita e amplia a participação do cidadão, poderá ser determinada auditoria mesmo não tendo sido incluído no plano. Tal fiscalização gira em torno, sucintamente: da concessão de licença ambiental, do projeto básico, projeto executivo e planejamento, da formalização de contratos, viabilidade técnica e econômica, expectativa de benefício em torno da construção, da execução e entrega.

Os critérios para escolha das obras a serem auditadas, segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias incluem desde os valores autorizados e empenhados, a regionalização dos gastos até histórico e reincidência de irregularidades. A ausência e alteração indevida de projeto básico e executivo ensejam complicações ambientais, superfaturamento e sobre preço são as irregularidades mais encontradas.

Colhe-se do acórdão 1536/2010 da Corte de Contas que mesmo :

“(.) desse planejamento deficiente resultam consequências negativas, tais como revisões contratuais destinadas a readequar as características do objeto (alterações nos projetos básicos e executivo) que, em geral, levam à majoração indevida do valor global da contratação. Tais situações podem desvirtuar as condições iniciais do certame, descaracterizar o objeto inicial e até mesmo acarretar fuga à licitação.

11. **Acrescenta que** alterações decorrentes de erros e omissões **quase sempre ferem a isonomia do certame, já que o objeto realmente executado é distinto daquele que foi licitado. Ressalta, ainda, a possibilidade de alteração do equilíbrio econômico – financeiro do contrato e a ocorrência de prejuízos à Administração, principalmente em razão da prática do “jogo de planilha.”** (TCU, Ac.1536/2010, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, Publicado em 23/7/2010)

(Grifo nosso)

Cunha comenta que:

“(.) tal verbete reputa como prática ilegal a revisão de projeto básico ou a celebração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósitos diversos, o que daria azo à perda de gerência do órgão contratante e à baixa transparência do contrato público”(2012, p.20).

(Grifo nosso)

As fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU registram que “como nos anos anteriores, os apontamentos das unidades técnicas em relação a

problemas com os projetos básico/executivo e sobrepreço/superfaturamento são os mais relevantes verificados no Fiscobras (2012)”.

O item 77 do Acórdão nº 2.928/2012 do Plenário do TCU, nos achados de auditoria refere que:

“77. No conjunto das 200 fiscalizações de obras, foram registrados 714 achados de auditoria, distribuídos nas áreas de ocorrência relacionadas na tabela seguinte. Percebe-se, a partir dos dados apresentados, uma grande incidência de indícios de irregularidade envolvendo processo licitatório, orçamento da obra (sobrepreço/superfaturamento) e projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado” (TCU, Ac.2928/2012, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Publicado em 30/10/2012).

(Grifo nosso)

Importante dado verificado no item 79 do Acórdão nº 2.928/2012 é:

“(…) a existência de deficiências relacionadas à elaboração de projetos é outro ponto relevante quando o tema abordado é obra pública, pois o achado “Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado” figura novamente entre os principais indícios de irregularidades detectados nos trabalhos do Fiscobras. Observa-se que essa constatação não se deve apenas ao fato de que houve fiscalizações temáticas exclusivamente focadas em analisar projetos, pois esse achado teve ocorrências também nas demais auditorias” (TCU, Ac.2.928/2012, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Publicado em 30/10/2012).

(Grifo nosso)

O TCU continua trabalhando para transformar o enfoque dado pelos Gestores Públicos sobre os projetos básicos, a exemplo do exposto no Acórdão nº 77/2002, agora com os desafios da nova legislação:

“Creio que se possa, nesse ponto, repetir o que tenho insistentemente, afirmado acerca do aodamento com que são feitos os projetos de engenharia para a grande maioria das obras realizadas pelo Poder Público em nosso País, independentemente da esfera governamental em que se encontrem tais obras. O Projeto Básico, que deve ser como elemento fundamental para a realização de qualquer licitação (...), mas tem sido constantemente mal elaborado (...), o que é lamentável, por se tornar fonte de desvios e toda sorte de irregularidades que se tem notícia no Brasil”(TCU, Ac.77/2002, Plenário, Rel. Min. Adylson Motta, Publicado em 20/03/2002).

(Grifo nosso)

Utiliza-se desse instrumento oficial para IMPUGNAR O ATO CONVOCATÓRIO EM TELA, para requerer a verificação dos fatos existentes, e

sugerir a essa Honrosa Autarquia uma reflexão aprofundada do caso, com um pedido de resposta. Por ter a convicção de que essa Casa é conduzida pelo mais elevado primor aos Princípios Públicos e de Honradez a Nação Brasileira. Certos da seriedade dessa Honrosa Autarquia, que reza pelos princípios constitucionais basilares da Supremacia do Interesse Público e economicidade, bem como dos demais: legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, desenvolvimento nacional sustentável.

É através do processo licitatório que a Administração propicia àqueles que desejam contratar com o Poder Público, na execução de obras e serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, **que o processo será o mais transparente e isonômico possível, através das condições previamente estabelecidas no ato convocatório, atuando como um fator de moralidade nos atos administrativos.**

A Vinculação ao Instrumento Convocatório é o princípio básico de toda a licitação, funcionando como lei interna, vinculando aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. **A partir do momento que forem estabelecidas às regras para uma contratação, elas se tornam inalteráveis a partir daquele.** Isto não significa que se verificada sua inadequabilidade a tempo, **ela não possa ser corrigido a tempo através de aditamento ou expedição de um novo, sendo prorrogados os prazos, se isto afetar a elaboração de propostas.**

Jurisprudências consolidam a importância da aplicação dos Princípios Gerais em decisões acerca da matéria. **A não observância de princípios gerais é causa de nulidade do processo.**

3. DO PEDIDO

Requer-se, que seja processada a presente impugnação nos termos da Lei, para que seja reformulada as cláusulas e condições aqui evidenciadas pertencentes ao Edital e seus anexos, na forma acima requerida.

Diante do exposto, com fulcro na Lei nº 12.462 de 05 de agosto de 2011 e do Decreto nº 7.581 e na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994 e nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nos artigos supracitados, requer-se a essa DD. Comissão Permanente de Licitação que seja invalidado o atual certame licitatório em epígrafe, com a expedição de um novo, corrigidas as questões expostas, sendo prorrogados os prazos, respeitando assim todos os princípios administrativos norteadores da referida Lei:

I – Receber e processar a presente Impugnação na forma do que determina a Lei e o respectivo Instrumento Convocatório;

II – Determinar a imediata suspensão do prazo para impugnação dos documentos exigidos em epígrafe, para fins de corrigir as ilegalidades apontadas na presente impugnação;

III – Afastar todas as irregularidades relacionadas as condições de caráter restritivo contemplados nos itens do EDITAL, que são reflexos da Ausência de Elementos Essenciais ao Anteprojeto.

Por fim, provida a presente impugnação, requer-se a republicação do Edital contestado, com observância mínima de 30 (trinta) dias úteis entre a nova publicação editalícia e a licitação, nos termos do artigo 15 da Lei nº 12.462/2011.

Em si negando provimento, que assim o faça por escrito, pois assim é que a Constituição Federal, além de afirmar que a administração Pública deve pautar sua conduta pela observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput.), também considera garantias individuais do cidadão, a obtenção junto aos órgãos públicos, de informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII) e a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de seus direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (art.5XXXIV, “b”).

É o que se espera da cultura, do saber jurídico e do alto descortino de todos os membros dessa Honrosa Coordenação-Geral de Cadastro de Licitações do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, por meio da sua respectiva Comissão Permanente de Licitação.

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Natal (RN), 06 de maio de 2015.



Arnaldo Neto Gaspar
Presidente

CONSTRUTORA A. GASPAS S/A
CNPJ: 08.323.347.0001/87 - Insc. Estadual: 20.010.905-7
ARNALDO NETO GASPAS
CPF sob o n.º 002.554.674-00. RG n.º 376.390 – SSP/RN
Engenheiro Civil - CONFEA/CREA 200538576-0
Diretor Presidente