

**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL**

Processo:	2015053559 (apenso ao 2015006672)
Interessado:	EHL ELETRO HIDRO LTDA
Assunto:	Impugnação
Licitação:	RDC Eletrônico nº 001/205

## **JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO**

A empresa EHL – ELETRO HIDRO LTDA, qualificada na inicial, em 23/09/2015, impugna o Edital de Licitação do RDC Eletrônico nº 001/2015, que tem por objeto *regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução de obras de implantação do corredor de transporte BRT (bus rapid transit) e do Sistema Inteligente de Transporte (SIT), na região sul de Palmas.*

Insurge-se a impugnante em especial quanto à junção, no mesmo certame, de execução de obra civil e realização de serviços de informatização. Sustenta que a Administração não pode juntar objetos de natureza distinta na mesma licitação, “exceto caso tenha justificativa expressa no processo licitatório”.

Para a impugnante, a junção dos objetos de natureza distinta restringe o universo de participantes, comprometendo o princípio da competitividade, apresentando extração de julgados judiciais e administrativos sobre a junção de objetos, quando os mesmos tem natureza divisível.

Sustenta ainda que seria mais vantajoso para a administração separar os objetos em licitações distintas, para evitar a supervalorização de algum deles e a subcontratação de serviços.

Segue alegando que “existe uma restrição na participação dos licitantes interessados em entrar na licitação, uma vez que apresenta pontos técnicos precisos e muito distintos”. Segue inferindo que o edital poderia favorecer uma única empresa, tendo em vista que obras civis em conjunto com obras tecnológicas só poderiam ser feitas uma ou duas empresas no país.

A impugnante ainda alegando que a Lei 8.666/93 estabeleceu a obrigatoriedade da Administração Pública em promover o parcelamento do objeto, quando houver viabilidade técnica e econômica para tanto, apresentando manifestações doutrinárias e decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, neste sentido.

Sustenta a impugnante que é possível a licitação por item e por lote, por serem objetos complexos, distintos e divisíveis, com a possibilidade econômica e técnica para divisão do objeto.

## COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL

Ao final, requer que o presente edital seja dividido em no mínimo 2 lotes, “sendo respectivamente em obra civil e obra de tecnologia”, com o restabelecimento do prazo inicial da publicação.

Instada a se manifestar nos autos, em 25/09/2015, a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte – SMAMTT, como órgão responsável pelo Termo de Referência do certame, solicita a manutenção das regras editalícias.

A SMAMTT sustenta que, “se o objeto for fracionado em lotes, a mediação dos conflitos resultantes das incompatibilidades dos projetos das contratadas, terá que ficar a cargo da Administração, e não se configuraria em responsabilidade para nenhuma das contratadas”.

A SMAMTT alega que para que os serviços sejam entregues no prazo e possam atender à finalidade pelo qual estão sendo contratados, é de fundamental importância que haja garantias do seu desenvolvimento, citando manifestação do Tribunal de Contas da União no sentido de que a viabilidade do fracionamento deve ser decidida caso a caso, trazendo ensinamento jurisprudencial no mesmo sentido.

Sustenta ainda a SMAMTT que o fracionamento em lotes pode resultar na contratação de empresas que não possuam compatibilidade entre os serviços.

Inferi a SMAMTT que a vantajosidade não se limita à escolha da proposta financeira mais barata; é muito mais ampla que isso, inclusive na garantia que os serviços serão entregues no cronograma previsto, sem o aumento de custos. “Da qualidade técnica desses serviços resultará a minimização dos custos da execução, operação e manutenção das obras e instalações, e a qualidade dos serviços oferecidos à população”.

Por fim, sustenta a SMAMTT que existe a possibilidade de participação de consórcios na licitação, solicitando a manutenção das exigências do instrumento convocatório nos mesmos termos em que se encontram.

Os autos retornaram à Comissão de Licitação em 06/10/2015.

É o relatório, no essencial.

DECIDO.

A impugnação é tempestiva.

No mérito, vejo que não assiste razão à impugnante, pelas razões a seguir expendidas.

## COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL

Em primeiro plano, como premissa básica, é necessário explicitar que o RDC – Regime Diferenciado de Contratação é regido essencialmente pela Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Destarte, às licitações da modalidade RDC não se aplicam as disposições da Lei 8.666/1993, exceto nos casos expressamente previstos na Lei 12.462/2011, senão vejamos:

LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011.

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

...

**§ 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.**

Assim, menções à Lei 8.666/1993 devem ser evitadas, a não ser nos casos expressamente previstos na Lei 12.462/2011.

De acordo com o art. 1º da Lei 12.462/2011, o Regime Diferenciado de Contratação - RDC tem por objetivos ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, assim como promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para a Administração Pública, tendo por foco a inovação tecnológica. Além disso, assim como nas demais modalidades, o RDC busca assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

À evidência, o RDC é uma modalidade de licitação que deve cumprir os princípios constitucionais determinados no art. 37 da Carta Magna, o qual determina que:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Satisfeita esta premissa inicial, vejamos o que a Lei 12.462/2011 determina sobre o parcelamento de objetos:

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

...

VI - parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala.

**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL**

A questão do parcelamento do objeto na presente licitação foi uma das preocupações iniciais da Comissão Especial de Licitação, tanto que, nas verificações preliminares dos autos, solicitou à SMAMTT esclarecimentos neste sentido (fls. 686/688 dos autos), senão vejamos:

**DESPACHO Nº 001 /2015/CELBRT**

Retornem-se os autos à Secretaria de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte para, além do atendimento das ressalvas contidas na manifestação do Grupo Gestor de Governo – GGG às fls. 683, adotar as providências a seguir:

1. JUSTIFICAR, observadas as recomendações do TCU e legislação aplicável:
  - b. a inviabilidade do parcelamento da licitação, em especial no que se refere aos vários tipos de obras/serviços e sistema de gerenciamento;

A resposta da SMAMTT foi a seguinte (fls. 689/699 dos autos):

**DESPACHO Nº 002/2015/GEP/SMAMTT**

Retornem-se os autos à Secretaria de Finanças para apreciação da resposta às pendências apontadas pelo Grupo Gesto de Governo – GGG, às fls. 683 e ao Despacho 001/2015/CELBRT às fls. 686, 687 e 688.

- b) A inviabilidade do parcelamento da licitação, em especial no que se refere aos vários tipos de obras/serviços e sistema de gerenciamento:

*Quanto ao parcelamento do objeto, entende-se que a adoção deste procedimento seria prejudicial técnica e economicamente para a sua efetiva materialização. Tecnicamente, pois reduziria a possibilidade da consideração global sobre o objeto e prejudicaria a adoção de metodologias distintas propostas pela contratação integrada, visto que determinado procedimento de execução, projeto ou emprego de determinado material nas primeiras parcelas do objeto poderia tornar inviável o emprego de metodologias mais modernas, com maior custo x benefício, ou induzir a utilização de determinados produtos nas etapas subsequentes menos eficiente ou obsoletos.*

## COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL

*Já o prejuízo econômico se dá pela dificuldade na integração dos projetos, e na adequação dos mesmos às realidades encontradas em campo, resultando em maior carga horária de profissionais para tais finalidades, e, ainda, questão de grande peso, o aumento do valor de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, pois cada empresa/consórcio, em seu contrato, teria gastos com administração, mobilização e desmobilização de pessoal, entre outros. Pode-se citar, também, a redução da possibilidade de atuação em frentes distintas, pois algumas etapas do objeto ou seriam rigidamente executadas posteriormente as demais, ou ocasionariam em retrabalho, acarretando prejuízos ao cumprimento do cronograma físico-financeiro e, conseqüentemente, do prazo de entrega. Por exemplo, caso o andamento dos contratos se realizasse de forma descompassada, o que é uma realidade nas contratações públicas brasileiras, a execução de canaletas e sistema viário poderia ser realizada antes da instalação da infraestrutura de fibra óptica, induzindo a adoção, pela contratada para os serviços de tecnologia, de metodologias não destrutivas e mais onerosas. Ressalta-se, ainda, que a redução de retrabalhos desonera os gastos necessários na execução dos serviços nas últimas etapas.*

*Outro exemplo que imputa em prejuízo econômico é a instalação de laços indutivos para detecção veicular. Normalmente, faz-se a abertura no pavimento já executado, realiza-se a instalação e posteriormente o recapeamento. Além do gasto com retrabalho, já que, em uma execução não fragmentada os laços podem ser montados antes da pavimentação, o processo de abertura e recapeamento acarreta na criação de pontos frágeis, aumentando a probabilidade do surgimento de patologias no pavimento.*

*Exemplo diverso segue-se no caso em que, no desenvolvimento dos projetos semaforicos pode-se chegar à conclusão de que determinada configuração preliminarmente proposta não seja adequada, exigindo fechamento de cruzamentos diferentes, como no caso do Setor Jardim Aurenny III, alterando as localidades onde se executará pavimentação de vias, calçamento e outros serviços.*

## COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL

*Para as obras de arte especiais – OAE, os problemas de integração são mais expressivos, pois as consequências da não compatibilização do traçado por execução da pavimentação das vias anteriormente as OAE, por exemplo, pode resultar em custos consideravelmente mais onerosos pela necessidade de alteração da locação preferencial do eixo das mesmas ou, ainda, a necessidade de correção do traçado das vias, imputando nova pavimentação, drenagem, entre outros serviços.*

*Por fim, exemplo de grande relevância é o da necessária execução concomitante dos serviços de construção civil das estações com seus respectivos itens de tecnologia. Isso se dá principalmente pelo fato de que toda a segurança das mesmas será realizada por câmeras e portas automáticas, itens estes que serão controlados e monitorados remotamente pelo Centro de Controle Operacional. O intervalo entre a execução destas etapas poderia acarretar em condição insegura e consequente depreciação das estações, que poderiam ficar longo período sem o suporte de segurança necessário para sua conservação.*

Considero oportuno e adequado replicar as informações contidas nos autos vez que os argumentos trazidos na fase inicial do processo, para a Comissão de Licitação, mostraram-se suficientes para justificar o agrupamento de vários serviços no mesmo objeto, sem perda da economia, como retrata a legislação aplicável. Além disso, como alegado pela impugnante, também entendo que a ausência do parcelamento do objeto deve estar justificada nos autos, e assim o foi.

Importante estabelecer que o regime de execução do objeto foi a **CONTRATAÇÃO INTEGRADA**, inserida no mundo jurídico brasileiro pela própria Lei Federal nº 12.462/2011, que assim determina:

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

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

§ 1º **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-

## COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL

**operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.**

Como inovação, o RDC criou este regime de execução de contratação integrada, além de manter os demais regimes previstos na Lei de Licitações: empreitada integral, empreitada por preço global, empreitada por preço unitário e tarefa. Segundo Autounian <sup>1</sup>, *“regime de execução é a maneira pela qual a execução do objeto será aferida, medida e paga. Seu conceito visa ao estabelecimento da distribuição de responsabilidades e riscos entre os contratantes em face do que vier a ser encontrado no decorrer do empreendimento”*.

Na contratação integrada, a licitação é realizada com fundamento em anteprojeto, ficando o responsável por toda as atividades a partir desse documento, até a entrega final do objeto à Administração.

De acordo com o art. 9º da Lei do RDC, a contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução das obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do projeto.

Desta feita, o BRT Palmas Sul, na forma licitada, deverá ser entregue ao Município de Palmas operacionalmente funcional. Não se trata de mera execução de obras e concomitantemente a implantação de sistemas que administrarão toda a operação. A parte física, em especial funcionamento e gestão de semáforos, portas automáticas, controles de acessos, câmaras de monitoramento, Centro de Controle Operacional, etc., está fortemente correlacionada com os sistemas informatizados.

Como bem justificado pela unidade técnica no Despacho nº 002/2015/GEP/SMAMTT, já transcrito, não é plausível a desvinculação da tecnologia da informação das obras sem perda da economia.

O Tribunal de Contas da União, analisando uma licitação da Infraero via RDC, no proplado ACÓRDÃO Nº 1510/2013 – TCU – Plenário, explicita a contratação integrada como possível para objetos complexos, senão vejamos:

88. Admite-se a contratação integrada no caso concreto, propondo-se dar ciência à Infraero da rejeição de suas alegações no intuito de auxiliá-la em decisões futuras, informando que a utilização do regime de contratação integrada só é devida em casos excepcionais (obras não corriqueiras), e que necessita: do devido enquadramento do objeto da licitação às hipóteses do § 1º, do art. 20, da Lei 12.462/2011; da devida comprovação da inviabilidade do parcelamento do objeto; além da demonstração objetiva da vantajosidade tanto técnica quanto econômica da contratação integrada da consecução do objeto, em

---

<sup>1</sup> ALTOUNIAN, S.C.; CAVALCANTE, J. R. **RDC e Contratação Integrada na Prática: 250 questões fundamentais**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 75.

## COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – BRT PALMAS SUL

detrimento dos demais regimes de execução, conforme art. 9º, caput, da Lei 12.462/2011.

Desta forma, a modalidade de licitação contratação integrada, pelo seu próprio conceito, permite que o objeto do certame seja voltado às suas finalidades, e não simplesmente à execução e entrega de obras. A operacionalidade do objeto é que está sendo almejada pela Administração.

Assim, o parcelamento do objeto pretendido pela impugnante pode até atender a interesses de mercado específico, mas não atende aos interesses da administração, razão pela qual não deve ser atendido.

Outrossim, no que se refere à alegação de restrição à competitividade, com restrição à isonomia e direcionamento do objeto, também não vislumbro suas ocorrências no edital combatido.

No todo, o BRT Palmas Sul possui projetos, obras viárias, obras de arte especiais, obras civis e sistemas, em apertada síntese. Resta latente que, dificilmente, uma única empresa no mercado seja operacionalmente capaz de atender todas essas frentes.

Ocorre que, como bem defendido pela SMAMTT em seus apontamentos, o Edital da Licitação permitiu a formação de consórcios, com até 5 integrantes (vide item 10.1 do instrumento convocatório), de forma a abarcar o objeto em sua totalidade.

Neste sentido, cabe ao mercado se organizar para a formação dos consórcios necessários, sem a interveniência do Poder Público.

Desta feita, não há que se falar em direcionamento do objeto, vez que uma única empresa efetivamente não atenderia às exigências de qualificação sozinha, nem tão pouco o descumprimento do princípio da isonomia, tendo quem vista que inexistente direcionamento do objeto. Também não há que se falar em restrição à competitividade, dada a permissividade de consórcios com até 5 integrantes e consubstanciada a inviabilidade de parcelamento do objeto sem perda da economia.

Com base nas razões expostas, CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO, porém NEGÓ-LHE PROVIMENTO, mantendo o Edital do RDC Eletrônico nº 001/2015 em todos os seus termos.

Palmas-TO, 07 de outubro de 2015.

**João Marciano Júnior**  
Presidente da Comissão Especial de Licitação