



INFRA S.A.

**Julgamento**

Brasília, 28 de fevereiro de 2024.

<b>ASSUNTO</b>	Julgamento de Impugnação ao Edital de Procedimento Eletrônico nº 03/20243 - Processo nº 50050.005684/2023-13.
<b>OBJETO</b>	Contratação de consultoria técnica especializada para acompanhamento do processo de relicitação da Concessionária Autopista Fluminense S.A., e a realização de avaliação do cumprimento das obrigações assumidas no termo aditivo da relicitação, das condições econômico-financeiras da Concessionária Autopista Fluminense S.A., e a realização do cálculo dos valores de indenização devidos à concessionária, relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados, bem como a prestação de apoio técnico especializado, com transferência de conhecimento, no acompanhamento do processo de relicitação, em especial o processo de transição operacional e dos ativos, e o cumprimento das obrigações assumidas no Termo Aditivo.
<b>IMPUGNANTE</b>	HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA CNPJ N.º 22.111.570/0001-91

**1. SUMÁRIO EXECUTIVO**

1.1. Trata-se de impugnação interposta tempestivamente, pela empresa HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA, inscrito no CNPJ sob o nº 22.111.570/0001-91, com endereço situado na Rua Maranhão, nº 166 – sala 1000, Bairro Santa Efigênia, Belo Horizonte/MG - CEP 30150-330, representada por Fernando Antonio Costa Iannotti, contra os termos do Edital referenciado, com fundamento no item 5.2. do Instrumento convocatório, bem como no § 1º, art. 87 da Lei nº 13.303/2016.

1.2. Em cumprimento às formalidades legais, registra-se que foi dada publicidade da presente impugnação no site da INFRA S.A., bem como no portal de compras públicas do Governo Federal, no seguinte endereço: [Arquivo Licitações - INFRA S.A. \(infrasa.gov.br\)](https://www.infrasa.gov.br)

**2. DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

2.1. Em sede de admissibilidade consta preenchido os pressupostos de tempestividade, legitimidade, interesse e fundamentação, conforme e-mail da impugnante (SEI nº 8080038), acostada aos autos do processo licitatório de que trata o presente certame.

2.2. O item 5.2. do referido Edital, dispõe que em até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para

recebimento das propostas, qualquer pessoa física ou jurídica poderá impugnar o ato convocatório do certame. Desta forma, dado que a publicação do Aviso de Licitação ocorreu em 16/02/2024, com previsão de abertura dia 08/03/2024, tem-se que o prazo final para protocolo da petição é 04/03/2024. Portanto, a impugnação interposta é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2.3. Nos termos do item 5.2.4. do Edital, deve esta estatal julgá-la em até 3 (três) dias úteis a partir de seu recebimento, que se deu em 23/02/2024, às 15:02 horas.

2.4. A impugnação interposta foi encaminhada à Superintendência de Inteligência de Mercado - SUINM, para subsídio à resposta da impugnação por meio do Ofício 75 (SEI nº 8080051), considerando tratar-se de condições constantes do Termo de Referência / Projeto Básico, tendo a unidade demandante se manifestado conforme Despacho nº 76/2024/SUINM-INFRASA (SEI nº 8087168).

### 3. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

3.1. A impugnante, a princípio informa cita sobre as exigências para fins de Qualificação Técnica Operacional e Profissional serem irregulares e desarrazoadas.

3.2. Aduz que, algumas exigências são inadequadas e incompatíveis com o objeto da licitação, outras são irregulares, razão pela qual devem ser extirpadas do instrumento convocatório ou readequadas, sob pena de tornar o certame eivado de ilegalidades e passível de anulação:

a. Da exigência de apresentação de atestado comprovando a execução de serviços de auditoria independente;

3.3. Conforme citado, o Termo de Referência do Edital, em seu item 2.1 e 2.2 delimita o objeto da licitação da seguinte forma:

2.1. Contratação de consultoria técnica especializada para acompanhamento do processo de relicitação da Concessionária Autopista Fluminense S.A..

2.2. A contratação objetivará a realização de avaliação do cumprimento das obrigações assumidas no termo aditivo da relicitação, das condições econômico-financeiras da Concessionária Autopista Fluminense S.A., e a realização do cálculo dos valores de indenização devidos à concessionária, rela vos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados, conforme as especificações e as condições constantes deste Termo de Referência, bem como a prestação de apoio técnico especializado, com transferência de conhecimento, no acompanhamento do processo de relicitação, em especial o processo de transição operacional e dos ativos, e o cumprimento das obrigações assumidas no Termo Aditivo.

3.4. Expõe que outra obrigação relevante do governo no processo de relicitação é o acompanhamento das obrigações assumidas no termo aditivo, bem como o cálculo da indenização a ser paga ao concessionário, com o apoio de empresa independente.

3.5. Outro ponto citado é o item 3.23 do Termo de Referência que especifica as atividades a serem desempenhadas pela referida empresa, a saber:

“O trabalho deverá contemplar a realização das avaliações econômicas, contábeis, financeiras, legais, contratuais e regulatórias em relação ao contrato de concessão da Autopista Fluminense e demais elementos documentais de suporte. Será necessário, em algumas etapas, o aporte de técnicas de engenharia para aferição da qualidade e estado de conservação, manutenção e operação dos bens. Eventualmente, o acervo informacional e análises físico-operacionais se refletirão em glosas de valores baseados em registros contábeis.”

3.6. Argumenta que estes são serviços de natureza eminentemente contábil e, portanto, prerrogativa do auditor independente, pessoa física e/ou jurídica, registrado na CVM e no CNAI.

3.7. Apresenta ainda, alegação sobre a exigência de comprovação do registro da pessoa jurídica e profissional no Conselho Regional de Contabilidade, os limites para as exigências de qualificação técnica no processo de licitação pública devem ser aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do contrato, por ordem constitucional e que nesse contexto, consideram que o objeto da presente licitação

abrange várias atividades passíveis de fiscalização por diferentes entidades de classe, e que a Administração Pública deve ampliar a comprovação do registro em conformidade com a natureza dessas atividades, por isso, a exigência de que a licitante e o profissional possuam registro especificamente no CRC vai na contramão do que determina a Constituição Federal.

3.8. Diz ainda, que tal realidade impede a participação de empresas, ao menos em tese, aptas à consecução das tarefas pretendidas.

3.9. E por fim, cita que as exigências desnecessárias são ilegais e inconstitucionais, pois não interferem na execução do objeto contratual. Sendo excessiva, frustra a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso de licitantes. E no caso em apreço, referida justificativa nem existe no instrumento convocatório.

#### 4. DA ANÁLISE DAS RAZÕES DOS REQUERIMENTOS

4.1. Requer que diante dos fundamentos apresentados, que o instrumento convocatório em comento possui exigências incompatíveis com o objeto, notadamente no que se refere às exigências, sejam excluídas e/ou readequadas:

- (1) itens que exigem a apresentação de atestados referente a serviços de auditoria independente;
- (2) bem como a exigência de comprovação de registro no CRC, tanto para qualificação técnico-operacional quanto profissional, em relação aos atestados que comprovem a execução de serviços de verificador independente. Referida exigência é irregular e contrária aos princípios orientadores do processo licitatório, o que impõe a exclusão e/ou readequação destas cláusulas.

4.2. Requer ainda, que no caso das exigências dos itens 14.63.3., “a” e 14.6.12., “a”, deve ser ampliada a possibilidade de comprovação de registro em outros Conselhos de Classe que não necessariamente o CRC, sob pena de restrição ao caráter competitivo do certame e patente direcionamento do certame.

#### 5. DA TEMPESTIVIDADE

5.1. Os procedimentos para pedidos de impugnações são disciplinados pelo item 5.2 do Edital nº 01/2024:

*5.2 Até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa física ou jurídica poderá impugnar o ato convocatório:*

*5.2.1. A(s) impugnação(ões) deverá(ão) ser encaminhada(s) à Comissão Permanente de Licitações, pelo e-mail: cpl@infrasa.gov.br.*

*5.2.2. As impugnações enviadas em nome de Pessoa Jurídica deverão ser acompanhadas de cópia do contrato social e se protocolada por representante, incluir-se-á procuração, sempre com a documentação de identificação do outorgado.*

*5.2.3. As impugnações protocoladas de forma diversa da estipulada acima ou interpostas fora do prazo legal estabelecido, não serão conhecidas.*

*5.2.4. Caberá ao Presidente da Comissão Permanente de Licitações, decidir sobre a impugnação em até 3 (três) dias úteis.*

*5.2.5. Acolhida a impugnação será designada uma nova data para a abertura do certame.*

5.2. Diante do prazo de envio, entende-se que o pedido de impugnação foi interposto tempestivamente.

#### 6. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

6.1. Considerando que as alegações apresentadas tratam de assuntos de ordem técnica, os autos foram endereçados ao setor demandante, que se pronunciou por meio da Despacho nº 76/2024/SUINM-INFRASA (SEI nº 8087168) e Ofício 114//2024/ASSDIMEI-INFRASA (SEI nº 8089943), sendo assim

consubstanciada:

(...)

3. Cabe contextualizar que a pretendida contratação tem por objeto a consultoria técnica especializada para acompanhamento do processo de relicitação da Autopista Fluminense e objetivará, conforme item 2.2 do Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), a realização de: **avaliação do cumprimento das obrigações assumidas no termo aditivo da relicitação**, das **condições econômico-financeiras da Concessionária Autopista Fluminense S.A.**, e a realização do **cálculo dos valores de indenização devidos à concessionária**, relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados, conforme as especificações e as condições constantes deste Termo de Referência, bem como a prestação de **apoio técnico especializado**, com **transferência de conhecimento**, no **acompanhamento do processo de relicitação**, em especial o **processo de transição operacional e dos ativos**, e o cumprimento das obrigações assumidas no Termo Aditivo.

4. Pelo item 2.3 do Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), são objetivos específicos da contratação:

*4.1. Identificação e avaliação dos bens reversíveis e não reversíveis;*

*4.2. Levantamento e avaliação dos bens e ativos móveis e imóveis;*

*4.3. Avaliação dos investimentos (obras e melhorias) previstos e executados durante a concessão;*

*4.4. Avaliação de obras em andamento, conforme listagem em anexo;*

*4.5. Coleta de informações atualizadas acerca de Contratos com Partes Relacionadas, e seus Aditivos;*

*4.6. Acompanhamento das obrigações assumidas no Termo Aditivo; e*

*4.7. Avaliação das condições financeiras da Sociedade de Propósito Específico - SPE;*

*4.8. Certificação das informações apresentadas pela concessionária;*

*4.9. Cálculo da indenização relativa aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados.*

5. Nesse sentido, para a realização do objeto pretendido, e dos objetivos específicos da contratação, no Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), foram descritas especificações de produtos e serviços necessários à consecução do objetivo, qual seja, a contratação de **empresa independente**, com vistas ao desenvolvimento de estudos de mensuração da indenização em função da não amortização integral dos investimentos realizados em bens reversíveis à época da extinção antecipada do contrato, especificamente no âmbito do Contrato de Concessão atualmente outorgado à Concessionária Autopista Fluminense.

6. Como parte do Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), a empresa de consultoria especializada deverá se munir de todo o arcabouço normativo afeto à matéria, em especial às definições e delimitações de bens reversíveis da concessão, passíveis de indenização, conforme escopo previsto no Contrato de Concessão da Autopista Fluminense firmado em 2008, para fins de acompanhamento das obrigações assumidas após a celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, análise das condições financeiras da Concessionária, bem como cálculo dos valores das indenizações.

7. Segundo o Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), o trabalho a ser

realizado deverá contemplar a realização das avaliações econômicas, contábeis, financeiras, legais, contratuais, e regulatórias em relação ao contrato de concessão da Autopista Fluminense e demais elementos documentais de suporte. Será necessário em algumas etapas o **aporte de técnicas de engenharia** para aferição da qualidade e estado de conservação, manutenção e operação dos bens, incluindo a execução de **visitas em campo**. Eventualmente, o acervo informacional e análises físico-operacionais se refletirão em glosas de valores baseados em registros contábeis.

8. Nesse contexto, o Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), em seu item 11, traz a exigência de habilitação no certame, considerando requisitos de **qualificação técnica profissional** (item 11.3), de **qualificação técnica operacional** (item 11.8) e **qualificação econômico-financeira** (item 11.9).

9. Os requisitos de **qualificação técnica profissional** (item 11.3) foram objeto de análise fruto da impugnação 8069472 e que tiveram manifestação exarada pelo Despacho 65 (8072060) e Ofício 98 (8074122), de maneira que concluiu-se pela restrição da exigência de registro da pessoa física no Conselho Regional de Contabilidade – CRC somente ao profissional Contador Sênior constante do ‘Quadro 3: Perfil requisitado dos profissionais da equipe da CONTRATADA’ e dispensá-la em relação ao profissional Coordenador constante do ‘Quadro 5: Perfil requisitado dos profissionais da equipe licitante’, caso tal profissional não tenha formação em contabilidade, ambos os quadros do Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416).

10. No tocante aos requisitos de **qualificação técnica operacional** (item 11.8), em parte já objeto de análise fruto da impugnação 8069472 e que tiveram manifestação exarada pelo Despacho 65 (8072060) e Ofício 98 (8074122), o Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416) faculta a apresentação de documentos que comprovem a execução de serviços compatíveis em características técnicas similares às do objeto da presente licitação considerando duas hipóteses:

11.8.1. Atestado(s) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove(m) que a empresa executou **diretamente** serviços de **auditoria independente ou verificação independente** de processos de concessão em transportes. (grifo nosso)

11.8.1.1. SOMENTE no caso de apresentação de atestados de prestação de serviços de auditoria independente, estes deverão estar acompanhados da seguinte documentação:

[...]

11.8.1.1. SOMENTE no caso de apresentação de atestados de prestação de serviços de auditoria independente, estes deverão estar acompanhados da seguinte documentação:

[...]

11. Nesse sentido, cabe à empresa **comprovar** que **já executou serviços compatíveis** em características técnicas similares às do objeto da presente licitação, quais sejam **"consultoria técnica especializada para acompanhamento do processo de relicitação"**, contemplando, dentre outros a **"realização de avaliação do cumprimento das obrigações assumidas no termo aditivo da relicitação, das condições econômico-financeiras da Concessionária Autopista Fluminense, e a realização do cálculo dos valores de indenização devidos**, conforme as especificações e as condições constantes deste Termo de Referência, bem como a **prestação de apoio técnico especializado, com transferência de conhecimento**, no

**acompanhamento do processo de relicitação**, em especial o **processo de transição operacional e dos ativos**, e o **cumprimento das obrigações assumidas no Termo Aditivo**".

12. Portanto, ainda que a definição do objeto, dos objetivos da contratação, dos trabalhos de avaliações de naturezas **econômicas, contábeis, financeiras, legais, contratuais e regulatórias**, bem como de etapas do trabalho com aporte de **técnicas de engenharia** e execução de **visitas em campo** (vide item 7 acima) venham a ser realizados de forma multidisciplinar, a considerar que, inclusive, no item 7.13 do Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416), FOI ESTIMADA UMA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR, QUE será necessária PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO com a formação / experiência constante do '**Quadro 3: Perfil requisitado dos profissionais da equipe da CONTRATADA**'; isto não significa que empresas que já executaram diretamente serviços sejam de auditoria independente ou sejam de verificação independente em processos de concessão em transportes não venham ser capazes de executar "**consultoria técnica especializada para acompanhamento do processo de relicitação**".

13. Portanto, entende-se que tanto empresas que já executaram diretamente serviços compatíveis em características técnicas **similares às do objeto da presente licitação**, sendo *auditoria independente* ou *verificação independente*, em processos de concessão em transportes, desde que apresentem comprovação nos termos exigidos pelo item 11.8.1.1. ou item 11.8.1.2. do Termo de Referência / Projeto Básico 9 (7995416) terão habilitação técnica operacional para o certame. Cumpre, no entanto, esclarecer que pelo Despacho 65 (8072060) e Ofício 98 (8074122), após análise de mérito, considerou-se plausível que a restrição de comprovação do registro da pessoa jurídica no Conselho Regional de Contabilidade - CRC, conforme Decreto Lei n.º 9.295/46, dentro da validade" **somente** para aquelas licitantes que apresentem atestado(s) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove(m) que a empresa executou diretamente serviços de auditoria independente de processos de concessão em transportes; admitindo-se, no caso de apresentação de atestados de prestação de serviços de verificador independente, que sejam acompanhados de documentação de órgãos de classe que guarde pertinência com os serviços de "verificação independente", a saber, o Conselho Regional de Contabilidade - CRC, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA e/ou o Conselho Regional de Administração - CRA.

## 7. CONCLUSÃO

(...)

Entende-se que os presentes esclarecimentos não impactam na formulação das propostas pelas licitantes, de modo que a sua abertura do Edital n.º 03/2024, prevista para o dia 08/03/2024, pode ser mantida. Tal medida, por outro lado, confere ampliação da competitividade do certame, ao permitir uma maior gama de participantes.

## 8. DA CONCLUSÃO

8.1. Diante do exposto, julga-se **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentado pela HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA ao **Edital nº 3/2024**, constante dos autos do Processo Administrativo nº 50050.005684/2023-13.

8.2. Por entender que o acolhimento parcial da impugnação não afeta a formulação da proposta, será mantida a data de abertura da licitação **agendada para o dia 08 de março de 2024**, tal posicionamento encontra-se amparado no parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016.

**Art. 39. Os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei serão divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório:**

**Parágrafo único. As modificações promovidas no instrumento convocatório serão objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas.**

*(Assinado Eletronicamente)*

**Jaqueline Souto Mangabeira**

Presidente da CPL - Substituta

Portaria nº 5, de 05 de Janeiro de 2024 (SEI nº 7943593)



Documento assinado eletronicamente por **JAQUELINE SOUTO MANGABEIRA, Presidente de Comissão de Licitação**, em 28/02/2024, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://super.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **8092979** e o código CRC **249B8A50**.

**Referência:** Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 50050.005684/2023-13

SEI nº 8092979