

## Julgamento

Brasília, 01 de novembro de 2024.

<b>ASSUNTO</b>	<b>JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO</b>
<b>EDITAL</b>	<b>RLE Nº 17/2024</b>
<b>PROCESSO</b>	50050.001662/2024-65
<b>OBJETO</b>	Contratação de empresa especializada na elaboração de estudos, produtos e serviços ambientais para licenciamento ambiental e estruturação de concessões dos empreendimentos de infraestrutura do portfólio da Infra S.A., conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório.
<b>IMPUGNANTE</b>	<b>ANETRAMS</b> – Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes e Meio Ambiente. CNPJ nº 12.941.843/0001-71

### 1. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1.1. Trata-se de impugnação interposta tempestivamente, pela **ANETRAMS** – Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes e Meio Ambiente, inscrita no CNPJ acima identificado, contra os termos do Edital referenciado, com fundamento no item 5.2. do Instrumento convocatório, bem como no § 1º do 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 do Banco do Brasil, no seguinte endereço: <https://www.licitacoes-e.com.br>, sob o número 1057617.

### 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 90178639017863), 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. Desta forma, dado que a publicação do Aviso de Licitação ocorreu em 14/10/2024, com previsão de abertura para o dia 05/11/2024, tem-se que o prazo final para protocolo da petição é 29/10/2024. 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 29/10/2024, às 18h10.

2.4. A impugnação interposta foi encaminhada à Superintendência de Gestão Ambiental e

Territorial - SUGAT, para subsídio à resposta da impugnação por meio do Ofício 178 (SEI nº 9005304), considerando tratar-se de condições constantes do Projeto Básico, tendo a unidade demandante se manifestado conforme Ofício 571 (SEI nº 9002246).

### 3. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

3.1. A impugnante, alega inadequação do critério de julgamento adotado, afirmando que não contempla a avaliação necessária da qualificação técnica, comprometendo a qualidade da execução do objeto licitado.

3.2. Invoca a *"sua missão institucional de garantir a adoção de práticas licitatórias condizentes com a complexidade técnica e a responsabilidade ambiental dos serviços exigidos"*.

3.3. Fundamenta sua alegação na Portaria nº 208, de 10 de julho de 2024, onde a Infra definiu internamente que, para serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, o julgamento deve ocorrer pela modalidade de técnica e preço, *"dada a relevância da qualidade na execução dos serviços contratados"*.

3.4. Questiona a razão institucional para a não utilização do critério de julgamento pela melhor técnica e preço, face à Portaria *"emanada por uma autoridade superior dentro da Infra SA, representando, assim, um regulamento interno que orienta as práticas licitatórias da entidade"*.

3.5. Aduz ainda que *"ignorar tal diretriz poderia representar não apenas uma incongruência com as próprias normas internas da Infra SA, mas também uma violação aos padrões de qualidade e eficiência exigidos para serviços que impactam significativamente o meio ambiente e a sociedade"*.

3.6. Afirma que:

5.4. Ao optar pela modalidade técnica e preço para tais contratações, a Infra SA **busca, assertivamente, mitigar riscos associados à execução de serviços especializados, como erros em estudos ambientais, que poderiam resultar em avaliações regulatórias errôneas** causando retrabalho e prejuízos financeiros. Essa escolha está em consonância com as melhores práticas do setor e com o interesse público, pois garante que os projetos sejam planejados por empresas com experiência e expertise adequadas para atender aos objetivos estratégicos da empresa. Assim, a aplicação da Portaria nº 208 representa um esforço fundamental para garantir que o sucesso dos empreendimentos de infraestrutura não seja comprometido pela insuficiência técnica, mas, ao contrário, assegurar o cumprimento de padrões elevados que beneficiam a sociedade e promovem um desenvolvimento sustentável e seguro.

3.7. Invoca a discussão ocorrida no evento realizado no DNIT onde o *"Ministro do Tribunal de Contas da União, Antonio Anastasia, apresentou uma série de fundamentos sólidos sobre as diretrizes da aplicação do menor preço nesses casos e os benefícios que a adoção de estratégias de técnica e preço pode trazer para administração pública."*

3.8. Expõe que o *"Ministro Anastasia, esclarece as razões para a adoção do sorteio de técnica e preço e demonstra, de maneira inequívoca, os ganhos institucionais e de qualidade que tal escolha proporciona aos projetos públicos de alta complexidade intelectual."* E ainda invoca o Slide apresentado afirmando que:

5.7. [...] Com uma abordagem detalhada, o ministro expôs como as estratégias de menor preço, amplamente utilizadas em licitações, geraram uma série de problemas, como baixa qualidade dos serviços, necessidade frequente de retrabalho, atrasos, e o aumento de aditivos contratuais.

3.9. Demonstra ainda o descontentamento com a escolha da administração ao afirmar:

5.8 [...] No presente caso, o julgamento por técnica e preço é o mais alinhado com o princípio da eficiência, pois garante a seleção de um fornecedor que cumpra com rigor os aspectos técnicos, além dos econômicos.

5.9. A Lei nº 14.133/2021, aplicável à outro setor da Administração Pública, determina que contratações de natureza intelectual e técnica sigam o critério de julgamento de técnica e preço, visto que este critério assegura que a qualidade e especialização da empresa contratada correspondam às exigências do objeto. Embora a Infra S.A. siga a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), a lógica da Lei nº 14.133 pode ser aplicada analogicamente, uma vez que o objeto licitado apresenta natureza complexa e necessita de qualificação técnica para execução satisfatória, motivo pelo qual a adoção de critérios baseados apenas em menor preço pode comprometer a qualidade e a segurança dos resultados.

5.10. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) desta licitação, evidencia de forma inequívoca, que o objeto da licitação possui características de alta complexidade e exige uma abordagem técnica específica e especializada. Desde a concepção dos produtos até a sua execução, os serviços exigem uma expertise que transcende o conhecimento técnico básico, envolvendo uma profunda compreensão das questões ambientais e dos processos de licenciamento regulatório. A complexidade e a natureza intelectual das atividades destacam que o objetivo não pode ser um progresso de maneira eficaz sem a aplicação de métodos específicos e de análises especializadas, que assegurem a conformidade ambiental e o sucesso na estruturação das concessões.

3.10. Ao final de sua "lamúria", com todo o respeito a que a impugnante merece, elenca uma série de serviços que alega serem de "alta complexidade intelectual", em razão da necessidade de equipes multidisciplinares e qualificação técnica avançada:

5.11.1. Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA): Estudos completos que envolvem diagnósticos detalhados dos impactos ambientais nas esferas física, biótica e socioeconômica.

5.11.2. Planos de Gestão e Compensação Ambiental: Abrangem desde Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) até o monitoramento e recuperação ambiental, essenciais para minimizar os danos ao meio ambiente.

5.11.3. Consulta Pública e Reuniões Técnicas: Reuniões e consultas que atendem aos requisitos dos órgãos licenciadores e das comunidades afetadas, fundamentais para o andamento do licenciamento.

5.11.4. Análise de Risco: Avaliações técnicas e quantitativas para identificar e mitigar riscos associados aos empreendimentos em diferentes fases.

3.11. E continua afirmando no transcorrer de sua peça que a realização de licitação com critério de julgamento técnica e preço "*permite uma avaliação mais abrangente e precisa da qualificação e da metodologia das empresas licitantes, garantindo a conformidade dos produtos com os padrões técnicos exigidos*".

3.12. Ao final, requer:

6.1.1. Que esta impugnação seja integralmente acolhida, promovendo a anulação do edital de licitação e a republicação do certo na modalidade técnica e preço, de modo a garantir que a contratação atenda aos padrões técnicos indispensáveis para a execução do objeto licitado, garantindo a qualidade e a equidade competitiva.

6.1.2. Que todas as decisões e documentos relacionados a esta impugnação sejam publicados e disponibilizados para consulta pública, garantindo a transparência do processo licitatório.

6.1.3. Não sendo este o entendimento desta nobre comissão, requer-se que os autos sejam remetidos à autoridade superior competente para que, após análise detalhada, defira o presente pedido, permitindo o prosseguimento do processo licitatório com as alterações solicitadas.

6.1.4. Caso não seja acolhido este entendimento por esta nobre comissão, requer-se que todos os autos, pareceres e documentos relacionados a esta licitação sejam disponibilizados a esta associação, para que possamos adotar as medidas necessárias à garantia da lei e à defesa dos interesses de nossos associados e da sociedade.

#### 4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Considerando que as alegações apresentadas **tratam de decisão administrativa da esfera discricionária**, exarada nos artefatos produzidos pela unidade técnica demandante, esta se manifestou por meio do Ofício 571 (SEI nº 9002246), da seguinte forma (*sic*):

[...]

4.1.1. O interessado argumenta que a natureza técnica e predominantemente intelectual dos serviços descritos no edital — que abrangem desde estudos complexos de impacto ambiental até produtos especializados para licenciamento e estruturação de concessões — exige a adoção do critério de julgamento por técnica e preço. Sustenta, ainda, que a Portaria nº 208 da Infra S.A., que regulamenta as modalidades de julgamento para serviços técnicos especializados, imporia que empreendimentos de alta complexidade ou que gerem impactos significativos ao meio ambiente e à sociedade fossem conduzidos com critérios que considerassem a qualidade técnica dos proponentes, de modo que a escolha pelo critério de menor preço, como proposto pela Infra S.A., comprometeria a excelência técnica necessária ao selecionar a proposta vencedora apenas com base em um critério econômico.

4.1.2. Contudo, **as alegações trazidas pelo interessado não se sustentam diante das diretrizes estabelecidas pela legislação aplicável e pela regulamentação interna da Infra S.A. A Lei nº 13.303/2016**, que regulamenta as licitações e contratos das empresas estatais, **confere flexibilidade ao gestor para a escolha do critério de julgamento**, a fim de assegurar os princípios de eficiência e economicidade. (grifo nosso).

4.1.3. O art. 54 da mencionada lei estabelece o critério de “menor preço” como uma modalidade válida para serviços que demandam certo grau de especialização técnica, desde que o edital contenha requisitos mínimos de qualificação e exija comprovações de capacidade técnica dos licitantes. Dessa forma, **a opção pelo menor preço é viável e plenamente amparada pela legislação para serviços de natureza intelectual, pois a qualidade pode ser assegurada por meio de critérios objetivos de habilitação**. (grifo nosso).

4.1.4. A Resolução Normativa - INFRASA nº 12/2023, que regulamenta as práticas licitatórias na Infra S.A., também corrobora a possibilidade de adotar o critério de menor preço. Em seu art. 34, permite o uso desse critério sempre que os parâmetros mínimos de qualidade e prazos definidos no edital sejam atendidos. **Essa resolução ressalta que o menor preço não prejudica a qualidade dos serviços quando a qualificação técnica dos licitantes é previamente assegurada**. (grifo nosso).

4.1.5. Já o art. 35 da resolução indica que o critério de “melhor técnica” ou “técnica e preço” é reservado para contratações em que a **análise qualitativa seja indispensável**, o que não se aplica a serviços com escopo bem definido e com qualificação técnica verificável.(grifo nosso).

4.1.6. Além disso, o Termo de Referência (TR) para o presente certame reforça essa interpretação ao descrever detalhadamente o escopo dos serviços técnicos especializados, incluindo estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA), diagnósticos socioambientais e projetos de licenciamento.

4.1.7. Cada um desses elementos foi estruturado com requisitos e condições específicas que possibilitam uma **avaliação objetiva de conformidade e qualidade pela fiscalização contratual, o que reforça a dispensabilidade do critério de técnica e preço**. A especificidade do TR confirma que os produtos demandados são amplamente praticados no mercado, com padrões pré-definidos e de fácil verificação, justificando a escolha do critério de menor preço ao assegurar a padronização dos resultados esperados e uma execução eficiente e econômica. (grifo nosso).

4.1.8. O **TR ainda estabelece exigências técnicas rigorosas para a qualificação dos licitantes**, incluindo a comprovação de experiência em projetos similares e a adesão a normas técnicas e regulatórias aplicáveis, tais como as da ABNT e do IBAMA.(grifo nosso)

4.1.9. Esses critérios de habilitação técnica asseguram que todos os participantes possuam a competência necessária para executar o serviço com a qualidade desejada, permitindo que o julgamento se concentre no menor preço sem que a qualidade seja comprometida.

4.1.10. **No que concerne ao uso da Portaria nº 208 pela Infra S.A., deve-se observar que esta não determina de forma imperativa o critério de técnica e preço para qualquer serviço técnico especializado**, mas condiciona seu uso a uma análise de relevância no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no próprio Termo de Referência (TR), **cabendo à Administração avaliar caso a caso a necessidade de ponderação qualitativa**. (grifo nosso).

4.1.11. Assim, a utilização do critério de menor preço, conforme permitida pela Portaria nº 208, **reforça a discricionariedade administrativa conferida pela Lei nº 13.303/2016**, uma vez que a Portaria se limita a indicar o critério de técnica e preço **quando houver a relevância técnica comprovada**. **O caso em análise, entretanto, não se amolda a essa obrigatoriedade, como explicitado no ETP, pois as demandas da contratação são técnicas padronizáveis e não inovadoras**. (grifo nosso).

4.1.12. Essa posição é respaldada pelos ensinamentos de Di Pietro, que destaca a discricionariedade administrativa como um poder conferido ao gestor para optar por uma entre

várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Conforme leciona a autora: "*A lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito.*"

4.1.13. **Essa margem de decisão, portanto, permite que o gestor escolha o critério mais adequado à contratação, considerando a natureza do serviço e o contexto da licitação.** No caso em tela, **a escolha do menor preço atende ao princípio da economicidade sem comprometer a qualidade dos serviços,** uma vez que os requisitos técnicos já foram adequadamente estabelecidos no TR. (grifo nosso).

4.1.14. Ademais, vale ressaltar que os documentos do certame trazem a **anuência dos diretores e da DIREX, além de uma análise jurídica positiva, que validam o planejamento e a escolha do critério de julgamento adotado, em alinhamento com as diretrizes normativas e os objetivos da contratação à época de sua elaboração.** (grifo nosso).

4.1.15. Por fim, **a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) consolida o entendimento de que serviços de consultoria, em regra, enquadram-se como serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório.** Dessa forma, sua contratação deve ocorrer preferencialmente mediante pregão, utilizando o menor preço como critério de julgamento, conforme disposto no Acórdão TCU 713/2019-Plenário e Acórdão TCU 2801/2019-Plenário. A utilização de critério diverso para esses serviços, somente será recomendada em situações excepcionais e desde que justificadamente, como nos casos previstos no Acórdão TCU 2932/2011-Plenário e no Acórdão TCU 1092/2014-Plenário.

4.1.16. Em conclusão, **a escolha do critério de menor preço para a contratação em questão é amparada pela legislação aplicável e pela normativa interna, atendendo aos princípios administrativos de eficiência, economicidade e legalidade.** A decisão fundamenta-se tanto na Resolução INFRASA quanto na discricionariedade permitida pela Lei nº 13.303/2016 e nos requisitos técnicos rigorosos previstos no Termo de Referência, que garantem a qualidade dos serviços sem necessidade de adotar o critério de técnica e preço. (grifo nosso).

4.1.17. Dessa forma, a Administração pode selecionar a proposta mais vantajosa sem comprometer os padrões de qualidade, promovendo uma contratação vantajosa e plenamente segura para o atendimento do objeto do edital.

4.1.18. **Portanto, não há que se falar em compulsoriedade da adoção do critério de técnica e preço, pois a estruturação do objeto e a qualificação técnica dos licitantes garantem o atendimento ao interesse público, com segurança e economicidade.** (grifo nosso).

4.1.19. A Administração, ao optar pelo menor preço, preserva integralmente a qualidade esperada dos serviços, promovendo uma contratação eficiente, econômica e que atende aos elevados padrões exigidos para os projetos de infraestrutura e concessões do portfólio da Infra S.A.

## 5. MANIFESTAÇÃO COMPLEMENTAR DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

6. Após a manifestação técnica consignada, convém registrar ainda que a Portaria nº 208/24 da Infra, embora não tratada como sigilosa, é de âmbito interno e não foi publicada ou disponibilizada para instituições externas dissociadas do corpo técnico interno. O que causa, no mínimo, surpresa por parte desta estatal, quando a impugnante a invoca de forma tão íntima de seus termos.

7. Acerca dos pedidos formulados nos itens 6.1.1 a 6.1.4 da Impugnação, cumpre esclarecer que:

7.1. **A impugnação não foi acolhida pela unidade técnica,** nos termos no item 4 desta peça, preservando-se a discricionariedade administrativa da escolha do critério de julgamento pelo menor preço. Entretanto, o Edital será retificado e republicado, **em razão da**

**necessidade de correção de itens do orçamento, tão somente, fato esse não alegado pela impugnante.**

7.2. A presente impugnação e Ofício da unidade técnica que a sustenta serão publicados no link da licitação e na Plataforma de Licitações do Banco do Brasil, como realizado com todos os artefatos do certame;

7.3. Em relação ao pedido constante no item 6.1.3. da peça, **esclarece-se que a impugnação NÃO é um recurso administrativo.** Portanto, NÃO há previsão legal para submissão à autoridade superior competente, sendo este, um pedido inócuo e improcedente. Além disso, conforme informado no Ofício 571 (SEI nº 9002246), o critério de julgamento de menor preço está anuído pela Diretoria Executiva desta estatal; e

7.4. Com relação ao pedido de vistas dos autos, a impugnante deverá observar os termos do item 17 do Edital, bem como da Lei 12.527/2011, respeitadas as exceções legais.

## 8. DA CONCLUSÃO

8.1. Diante do exposto, julga-se **IMPROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentado pela **ANETRANS** – Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes e Meio Ambiente, CNPJ nº 12.941.843/0001-71, ao **Edital RLE nº 017/2024**, mantendo-se o critério de julgamento de menor preço no presente certame.

### MARIA CECÍLIA MATTESCO CAIXETA

Presidente da Comissão de Licitação  
Portaria Nº 282, de 16 de setembro de 2024 (SEI nº 8936973)  
Despacho 122 (SEI nº 8936967)



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cecília Mattesco Caixeta, Presidente de Comissão de Licitação**, em 01/11/2024, às 17:39, 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://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.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 **9017294** e o código CRC **6A000BD5**.