

## Julgamento

Brasília, 22 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 9094062), 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 republicação do Aviso de Licitação ocorreu em 04/11/2024, com previsão de abertura para o dia 22/11/2024, tem-se que o prazo final para protocolo da petição foi no dia 19/11/2024. 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 19/11/2024, às 14h10, considerando-se que o dia 20/11 foi feriado nacional.

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 187 (SEI nº 9081276), considerando tratar-se de condições constantes do Projeto Básico, tendo a unidade demandante se manifestado conforme Ofício 628 (SEI nº 9092620).

### 3. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

3.1. A impugnante interpõe a petição requerendo a inclusão de cláusula que preveja medições e pagamentos parciais, revisão das exigências com vinculação do pagamento integral dos produtos, critérios claros e justos, reavaliação do cronograma de entrega e pagamento, *in verbis*:

#### 2. DA IMPUGNAÇÃO

2.1. A presente impugnação tem fulcro na estrutura de pagamento estabelecida no edital, ao exigir a entrega completa dos produtos para a liberação de qualquer valor, impõe um modelo de execução financeiramente inviável para as empresas contratadas. Essa exigência desconsidera a complexidade e o tempo necessário para a produção de subprodutos, especialmente aqueles que demandam campanhas sazonais e prazos extensos, como estudos ambientais e monitoramento de fauna e flora. Esse formato financeiro não apenas coloca as contratadas em situação de vulnerabilidade econômica, mas também desestimula a participação de empresas qualificadas, comprometendo a competitividade do certame e tornando o objeto menos atrativo para um número significativo de concorrentes. Em última análise, essa estrutura prejudica o próprio interesse da administração ao limitar a escolha de propostas vantajosas e arriscar a continuidade e qualidade dos serviços contratados.

[...]

#### 2.3. DOS PRODUTOS REQUERIDOS NO EDITAL

2.3.1. O edital estabelece a contratação de diversos produtos e serviços técnicos especializados que compõem o objeto do certame. Dentre os itens listados no Anexo 1 - ETP (Estudo Técnico Preliminar), destacam-se:

- Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental para Empreendimentos Pontuais (EIA.Pontual);
- Estudo Ambiental para Empreendimentos Pontuais – Tipo I e Tipo II;
- Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental para Empreendimentos Lineares (EIA.Linear);
- Estudos e Diagnósticos Socioambientais;
- Cadernos Socioambientais para Empreendimentos Pontuais e Lineares;
- Estudos de Planejamento e Viabilidade Ambiental em Logística de Transportes;
- Revisão/Atualização de EIA/RIMA;
- Elaboração de Plano de Plantio Compensatório (PPCOMP).

2.3.2. Esses produtos exigem diferentes tipos de estudos e diagnósticos, muitos dos quais demandam prazos e campanhas de campo sazonais que tornam a execução do escopo longa e financeiramente desafiadora, caso não sejam previstos pagamentos parciais ou etapas de medição progressiva.

#### 2.4. DA FORMA DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO ESTABELECIDA NO EDITAL

2.4.1. O edital exige que o pagamento seja realizado apenas após a entrega integral dos produtos finais, o que ignora a existência de subprodutos que demandam prazos extensos. A medição final só é permitida após a entrega completa do produto como um todo, sem previsão de pagamentos proporcionais ou por etapas. No entanto, como indicado, muitos subprodutos, especialmente as campanhas sazonais de fauna, exigem, no mínimo, nove meses para a sua execução.

2.4.2. Essa estrutura de pagamento é inadequada, pois desconsidera as especificidades dos serviços técnicos e o cronograma necessário para a entrega de produtos com características ambientais complexas, prejudicando as contratadas que precisam arcar com altos custos operacionais sem qualquer compensação progressiva. Tal exigência vai contra os princípios da economicidade e da razoabilidade, uma vez que coloca a contratada em posição financeira vulnerável, comprometendo sua capacidade de execução e gestão do contrato.

#### 2.5. DAS ETAPAS DEPENDENTES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.5.1. Outro ponto crítico no edital é a vinculação de algumas entregas ao licenciamento ambiental, um processo que depende de fatores externos e, portanto, não está sob controle exclusivo da contratada. A obtenção de licenças ambientais pode enfrentar atrasos significativos devido a questões burocráticas, à necessidade de consulta a órgãos ambientais, entre outros fatores alheios à execução direta do contrato. Ao condicionar o pagamento à conclusão de produtos que exigem licenciamento, o edital cria uma situação de insegurança para a contratada, que fica impossibilitada de receber por serviços já realizados, caso os processos de licença se estendam além do prazo estimado.

2.5.2. Essa estrutura, além de ser incompatível com as boas práticas de contratação, prejudica a contratada ao criar obstáculos imprevistos para o cumprimento do cronograma, configurando uma relação contratual desequilibrada e potencialmente inviável, contrariando o princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

### 3. DOS FUNDAMENTOS JURIDICOS

3.1. A presente impugnação fundamenta-se nos princípios administrativos e constitucionais de economicidade, eficiência, equilíbrio econômico-financeiro do contrato, interesse público e ampla participação, diretrizes essenciais para garantir a condução adequada dos processos licitatórios e a obtenção do resultado mais vantajoso para a administração pública.

3.2. O princípio da economicidade exige que os contratos públicos promovam uma gestão financeira equilibrada, onde a execução contratual assegure, não apenas eficiência, mas também uma política econômica para as empresas participantes e para a administração pública. Ao condicionar o pagamento ao término integral dos produtos sem a consideração do sub produto, o edital ignora a necessidade de compensação financeira progressiva em contratos de longo prazo e alto custo, o que é indispensável para sustentar a operação das empresas. A falta de pagamentos prejudica a saúde financeira das contratadas, impondo uma estrutura desvantajosa que não estimula a competitividade e limita a participação de empresas competentes, que precisam de fluxo de caixa regular para manter o nível de qualidade dos serviços.

3.3. O princípio da eficiência orienta a administração pública a adotar métodos que assegurem não apenas a meta dos objetivos do contrato, mas também a execução do objeto com o máximo aproveitamento de recursos e tempo. A exigência de pagamento integral apenas ao final dos produtos, sem a previsão de pagamentos parciais, contraria esse princípio, pois coloca as contratadas em uma situação de vulnerabilidade econômica que pode afetar diretamente a qualidade dos serviços e comprometer o andamento regular do contrato. A eficiência, nesse contexto, implica em criar condições contratuais que permitam o desenvolvimento contínuo das atividades, sem ajustes por falta de recursos.

3.4. Já o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato garante que, uma vez estabelecido a relação contratual, a administração pública deve manter as condições originais de modo que ambas as partes consigam cumprir com suas obrigações de forma justa e equilibrada. A ausência de exceção para contribuições e pagamentos proporcionais coloca o contratado em uma posição desvantajosa, transferindo-lhe o ônus financeiro da execução de serviços longos e complexos sem qualquer compensação até a entrega integral do produto. Esse desequilíbrio representa o espírito de colaboração e estabilidade necessários em contratos de longo prazo, especialmente em projetos ambientais e de engenharia, onde a entrega de etapas e subprodutos é essencial para a continuidade das operações.

3.5. O princípio do interesse público impõe que a administração adote práticas que assegurem o benefício coletivo. A estrutura de pagamento proposta no edital limita a participação de empresas que, embora tecnicamente capacitadas, não tem capacidade de giro para arcar com as custas em longo período, prejudicando a competitividade e afastando concorrentes potenciais que poderiam oferecer propostas vantajosas ao ente público. Ao restringir a competitividade, o edital não atende ao interesse público, pois reduz a chance de contratação da proposta mais vantajosa e coloca em risco a qualidade e continuidade dos serviços.

3.6. Por fim, o princípio da ampla participação é essencial para garantir que o processo licitatório seja competitivo e permita a entrada de diferentes empresas. A exigência de pagamento ao final do contrato restringe a ampla participação e cria uma barreira econômica para empresas que não possuam grande capital de giro, comprometendo a essência competitiva e igualitária da licitação.

#### 3.7. Riscos e Problemas Potenciais na Manutenção da Disposição Impugnada

3.7.1. A manutenção da disposição impugnada no edital, que prevê a liberação de pagamentos somente após a conclusão integral dos produtos, acarreta uma série de riscos e problemas que podem comprometer não apenas a previsão financeira das empresas contratadas, mas também a eficiência, a qualidade e a supervisão dos serviços prestados à administração pública, descrevemos exemplos de riscos assumidos:

3.7.1.1. Redução da Competitividade: Exigência de longos períodos sem pagamento desestimula empresas menores, diminui a concorrência e potencialmente eleva os custos, podendo levar a monopólios.

3.7.1.2. Risco de Inadimplência: Empresas que aceitam tais condições podem enfrentar problemas financeiros, causando atrasos, inadimplências e até paralisações, prejudicando a conformidade do contrato e aumentando os custos de nova licitação.

3.7.1.3. Atrasos em Projetos: A instabilidade financeira das contratadas pode atrasar cronogramas de infraestrutura, gerando custos adicionais e impactando serviços essenciais para a sociedade.

3.7.1.4. Aumento de Litígios: Uma estrutura desequilibrada pode levar a contenciosos em busca de reequilíbrio econômico, gerando custos e atrasos adicionais para a administração.

3.7.1.5. Desalinhamento com Boas Práticas: Ausência de pagamentos por etapas contrárias às práticas de mercado, afastando empresas renomadas e prejudicando a imagem do contratante.

3.7.1.6. Impacto no Interesse Público: Menor concorrência, concorrência e custos adicionais

comprometem o desenvolvimento econômico e social,

3.7.1.7. Danos ambientais: A falta de recursos adequados pode resultar em avaliações ambientais insuficientes, gerando danos potenciais irreversíveis ao meio ambiente e prejuízos graves.

3.7.2. A manutenção da provisão impugnada representa um risco significativo. É imperativo que a administração pública reveja a proposta de estrutura de pagamento, adotando um modelo que preveja e pagamentos proporcionais aos subprodutos e etapas concluídas, garantindo assim a sustentabilidade financeira das contratadas, a qualidade dos serviços e a plena conquista dos objetivos contratuais em benefício da sociedade .

#### 4. DOS PEDIDOS

4.1. Ex positis, requer, de forma veemente, que sejam adotadas as seguintes providências:

4.1.1. O conhecimento e julgamento desta impugnação, com a anulação do edital de licitação em questão. Solicita-se a inclusão de uma cláusula que preveja medições e pagamentos parciais, permitindo a medição progressiva dos subprodutos e o pagamento proporcional conforme o andamento da execução, especialmente para os produtos condicionados a licenciamento ambiental e outros fatores externos.

4.1.2. A revisão das exigências que vinculam a medição e pagamento à entrega integral dos produtos. Propõe-se a consideração das especificidades e complexidade dos subprodutos e dos prazos envolvidos, a fim de viabilizar a participação competitiva dos licitantes e garantir o sucesso do certame.

4.1.3. A implementação de medidas que assegurem a regularidade do procedimento licitatório, com critérios claros e justos, que respeitem os princípios da isonomia e da eficiência, contribuindo para um processo mais justo e transparente para todos os participantes.

4.1.4. A reavaliação do cronograma de entrega e pagamento, de forma a garantir que o contratado não seja penalizado por situações alheias ao seu controle, conforme os princípios de isonomia e transparência previstos na legislação vigente.

3.2. Ao final, requereu "*veementemente*" o conhecimento e julgamento da impugnação, visando a anulação da licitação.

#### 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, que se manifestou por meio do Ofício 628 (SEI nº 9092620), da seguinte forma [*sic*]:

[...]

3. O Pedido da impugnação é resumido nos seguintes pleitos, os quais serão respondidos pela SUGAT de forma individualizada para melhor objetividade e clareza:

##### **PEDIDO 1:**

**2.5.1. Outro ponto crítico no edital é a vinculação de algumas entregas ao licenciamento ambiental**, um processo que depende de fatores externos e, portanto, não está sob controle exclusivo da contratada. A obtenção de licenças ambientais pode enfrentar atrasos significativos devido a questões burocráticas, à necessidade de consulta a órgãos ambientais, entre outros fatores alheios à execução direta do contrato. Ao condicionar o pagamento à conclusão de produtos que exigem licenciamento, o edital cria uma situação de insegurança para a contratada, que fica impossibilitada de receber por serviços já realizados, caso os processos de licença se estendam além do prazo estimado.

**2.5.2. Essa estrutura, além de ser incompatível com as boas práticas de contratação, prejudica a contratada ao criar obstáculos imprevistos para o cumprimento do cronograma, configurando uma relação contratual desequilibrada e potencialmente inviável, contrariando o princípio de equilíbrio econômico-financeiro.**

**4. RESPOSTA 1:** Informa-se que a única ocasião na qual se encontra situação similar ao reportado é para os produtos nº 5, 8, 12 e 35, nos quais a **obtenção prévia** da Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico -

ABIO é condição necessária e imprescindível para a própria realização dos serviços. Portanto, nesses casos, o edital estabeleceu uma vinculação necessária à obtenção de uma autorização ambiental acessória de modo a garantir a plena execução dos serviços. Ademais, apenas nesses casos o edital estabeleceu uma vinculação necessária à obtenção de uma autorização ambiental acessória. Para os demais dos produtos, não há esta necessidade.

5. Não obstante, ratifica-se que é obrigação da contratada cumprir a cláusula 9.6.8 do Projeto Básico, qual seja:

"A CONTRATADA deverá refazer, retificar ou adequar, às suas expensas, os Produtos e documentos por ela elaborados de forma irregular ou em desacordo com as especificações constantes deste Projeto Básico e seus anexos, bem como quando os produtos, mesmo aprovados conforme as especificações do projeto básico, forem considerados tecnicamente insuficientes pelos órgãos licenciadores e demais envolvidos."

## **PEDIDO 2:**

4.1.1. O conhecimento e **juízo desta impugnação, com a anulação do edital de licitação em questão.** Solicita-se a **inclusão de uma cláusula que preveja medições e pagamentos parciais**, permitindo a medição progressiva dos subprodutos e o pagamento proporcional conforme o andamento da execução, especialmente para os produtos condicionados a licenciamento ambiental e outros fatores externos.

**6. RESPOSTA 2:** Informa-se que o escopo do presente contrato é composto por 36 produtos diferentes, a serem mobilizados conforme demanda do Contratante, que possuem características e prazos de execução variáveis - desde execuções com periodicidade mensal até aquelas que demandam alguns meses para sua conclusão. Dentre os produtos apontados pelo pedido de impugnação, apenas 2 (EIA/RIMA para empreendimentos pontuais e lineares) possuem observância normativa no que se refere à sazonalidade para campanhas de levantamento de fauna e, portanto, demandam tempo maior de execução. Os demais produtos não possuem esta restrição normativa.

7. Nesse cenário, considerando que a mobilização dos produtos do contrato dar-se-á conforme a demanda do Contratante, em momentos diversos, e que apenas 2 produtos possuem tempo maior de execução, entende-se que não há qualquer afronta à economicidade, eficiência ou equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

8. Adicionalmente, no que se refere ao excerto "especialmente para os produtos condicionados a licenciamento ambiental e outros fatores externos", conforme já mencionado, a única situação na qual se encontra algo similar ao reportado é para os produtos nº 5, 8, 12 e 35, nos quais a obtenção prévia da Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico - ABIO é condição necessária e imprescindível para a própria realização dos serviços. Portanto, nesses casos, o edital estabeleceu uma vinculação necessária à obtenção de uma autorização ambiental acessória.

## **PEDIDO 3:**

4.1.2. **A revisão das exigências que vinculam a medição e pagamento à entrega integral dos produtos.** Propõe-se a consideração das especificidades e complexidade dos subprodutos e dos prazos envolvidos, a fim de viabilizar a participação competitiva dos licitantes e garantir o sucesso do certame.

**9. RESPOSTA 3:** Conforme mencionado no item anterior, o escopo do presente contrato é composto por 36 produtos diferentes, a serem mobilizados conforme

demanda do Contratante, que possuem características e prazos de execução variáveis - desde execuções com periodicidade mensal até aquelas que demandam alguns meses para sua conclusão. Dentre os produtos apontados pelo pedido de impugnação, apenas 2 (EIA/RIMA para empreendimentos pontuais e lineares) possuem observância normativa no que se refere à sazonalidade para campanhas de levantamento de fauna e, portanto, demandam tempo maior de execução. Os demais produtos não possuem esta restrição normativa.

Desta forma, o critério de pagamento do edital não representa qualquer restrição à participação competitiva dos licitantes.

#### **PEDIDO 4:**

4.1.3. **A implementação de medidas que assegurem a regularidade do procedimento licitatório**, com critérios claros e justos, que respeitem os princípios da isonomia e da eficiência, contribuindo para um processo mais justo e transparente para todos os participantes.

**10. RESPOSTA 4:** De acordo com o item "3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO" do Projeto Básico, toda a estruturação do edital foi realizada com base na legislação vigente, atualizada, bem como nos normativos atuais em vigor nesta estatal. Da mesma forma, foram estabelecidos, para cada produto, critérios claros, objetivos e justos, para nortear a execução de todos os serviços. De forma que não há que se falar em afronta aos princípios da isonomia e eficiência ou à regularidade do procedimento licitatório.

#### **PEDIDO 5:**

4.1.4. **A reavaliação do cronograma de entrega e pagamento**, de forma a **garantir que o contratado não seja penalizado por situações alheias ao seu controle**, conforme os princípios de isonomia e transparência previstos na legislação vigente.

**11. RESPOSTA 5:** Conforme mencionado anteriormente, a única situação na qual se encontra algo similar ao reportado é para os produtos nº 5, 8, 12 e 35, nos quais a obtenção prévia da Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico - ABIO **é condição necessária e imprescindível** para a própria realização dos serviços. Portanto, nesses casos, o edital estabeleceu uma vinculação necessária à obtenção de uma autorização ambiental acessória.

12. Além disso, dentre os 36 produtos diferentes previstos no edital, apenas 2 (EIA/RIMA para empreendimentos pontuais e lineares) possuem observância normativa no que se refere à sazonalidade para campanhas de levantamento de fauna e, portanto, demandam tempo maior de execução. Os demais produtos não possuem esta restrição normativa.

13. Por fim, cumpre ressaltar que o Projeto Básico dispõe do ANEXO I - B MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS e ANEXO I - C MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS que dão ainda mais robustez a ambas as partes quanto aos riscos e responsabilidades de cada uma. Como exemplo, na matriz de riscos, temos o item "5. FATO DO PRÍNCIPE OU FATO DE ADMINISTRAÇÃO" **que elenca o risco de "eventos de significativo impacto econômico-financeiro ao contrato, decorrentes de situações que configurem fato do príncipe ou fato da administração que não foram alocados anteriormente à contratada." que serão mitigados** por meio de "Comprovação por parte da CONTRATADA do desequilíbrio econômico-financeiro; ii) Reconhecimento pela CONTRATANTE do caso fortuito ou força maior e do impacto no equilíbrio contratual; iii) Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato; iv) Formalização do

termo aditivo."

14. Desta forma, não há que se falar em penalização da contratada por situações alheias, posto que os riscos do contrato estão devidamente mapeados e alocados para as partes.

15. Diante do exposto, conclui-se que o pedido de impugnação em tela é **integralmente improcedente**, motivo pelo qual manifestamo-nos pelo **prosseguimento do certame licitatório**, posto que não restou caracterizada qualquer afronta aos princípios administrativos que regem a matéria ou à participação competitiva dos licitantes.

## 5. DA CONCLUSÃO

5.1. Convém registrar que as análises e justificativas apresentadas pela unidade técnica são de sua inteira responsabilidade, não cabendo à Comissão de Licitação se manifestar acerca da conveniência ou oportunidade do acatamento das justificativas pela Diretoria competente. Em relação à essas, parte-se da premissa de que a autoridade competente se utilizou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

5.2. Diante do exposto, julga-se **IMPROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentado pela **ANETRAMS** – 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 as condições do 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 25/11/2024, às 15:57, 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 **9093611** e o código CRC **7D037D46**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 50050.001662/2024-65

SEI nº 9093611