



COMISSÃO DE LICITAÇÃO – SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO PMI Nº 15/2022

PROCESSO LICITATÓRIO PMI Nº 17/2022

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA – RDCI Nº 001/2022

Objeto: Contratação integrada de empresa especializada para elaboração de projetos de engenharia em metodologia BIM, execução de obras para reestruturação do Sistema de Água do Município de Imaruí/SC, bem como a implantação do sistema comercial para cobrança da tarifa de consumo de água, incluindo a manutenção e operação desse sistema.

RESPOSTA DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de pedido de impugnação interposto pelas empresas ATLANTIS SANEAMENTO LTDA; e LÖSUNGEN CONSULTORIA LTDA.

Em apertada síntese a impugnante Atlantis Saneamento LTDA, faz o seguinte Requerimento:

*[...] Portanto, deve esta administração RETIFICAR o edital REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA – RDCI Nº 01/2022, a fim de sanar as irregularidades nele presentes para desaglutinar os serviços objetos desta licitação, separando em lotes diferentes ou até em processos licitatórios distintos, bem como alterar o regime de contratação, visto que a Contratação Integrada não se adequa ao caso em questão.
[...]*

De fato o edital de licitação do Regime Diferenciado de Contratação Integrada – RDCI Nº 01/2022, tem como objeto à contratação integrada de empresa especializada para elaboração de projetos de engenharia em metodologia BIM, execução de obras para reestruturação do Sistema de Água do Município de Imaruí/SC, bem como a implantação do sistema comercial para cobrança da tarifa de consumo de água, incluindo a manutenção e operação desse sistema. Portanto, resta claro que o objeto teve uma abrangência em duas áreas, cujas atividades se subdividem da seguinte forma: (a) Elaboração de projetos de engenharia em metodologia BIM e execução de obras para reestruturação do Sistema de Água. (b) Implantação do sistema comercial para cobrança da tarifa de consumo de água.

A Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011, que fundamenta essa contratação,



estabelece no seu art. 4º, Inciso VI, o seguinte:

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.

[...]

Nesse sentido tem-se como claro que agente público deve, após definido o objeto da licitação, verificar se é possível e economicamente viável licitá-lo em parcelas (itens, lotes ou etapas) que aproveitem as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado. Após avaliação técnica, a critério do órgão contratante, essas licitações poderão ser feitas em procedimentos distintos **ou em um só processo licitatório**.

O parcelamento do objeto subordina-se aos princípios da economicidade e da ampliação da competitividade, devendo o gestor assegurar que a divisão do objeto não comprometa a economia de escala, fato esse que irá produzir efeito contrário ao esperado na licitação, ou seja, aumento de preços para execução do objeto a ser contratado.

Assim, importante destacar o entendimento do TCU, a saber:

*O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei no 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração. **Acórdão 3041/2008 Plenário (Sumário)***

Desta feita, é mister considerar dois os aspectos básicos acima suscitados, quais sejam, o técnico e o econômico. Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado. No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona a Administração Pública, com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração.

Por pertinente, trago em destaque o esolho de Marçal Justen Filho:

“O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.” (Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209). (...)

Desse modo, a fragmentação do objeto em vários, ocasionado diversas



contratações, poderá comprometer o funcionamento, a guisa concatenada, do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço.

Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual considero adequada não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado.

Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço de manutenção predial, de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, no presente caso.

(...)

Nesse sentido, o Município zelou pela observância e não pode imputar em restrição indevida de participação, uma vez que no subitem 5.1. do Edital foi permitida a participação por meio de constituição de consórcio, a saber:

5.1. Será permitida a participação de pessoas jurídicas organizadas em consórcio, limitado ao número de 02 (duas) empresas.

Tem-se por claro que a permissibilidade da participação de consórcio amplia o número de participantes nesse edital. O Consórcio de empresas se origina de uma autonomia recíproca dos que se associam para alcançar um objetivo empresarial comum que, muito provavelmente, não seria alcançado unicamente com a capacidade individual de cada consorciado, seja por motivos econômico-financeiros, seja por razões de ordem técnica.

Nesse sentido, merece nota o alerta de Carvalhosa (2004, p. 393), segundo o qual o instituto da associação consorcial pode ser convertido em eficiente ferramenta “de cartelização de atividades setoriais. Diferentemente dos monopólios individuais – trustes – o consórcio pode objetivar a constituição de um monopólio coletivo. Este se constitui pela regulamentação associativa da conduta mercadológica das empresas até então concorrentes”

Considerando as dimensões e a complexidade crescentes das atividades estatais e, via de consequência, dos objetos das licitações públicas, pode-se afirmar que a associação consorcial no âmbito das contratações administrativas consiste em fenômeno de grande atualidade e relevância. O seu manejo adequado, em consonância com os parâmetros apontados, pode ampliar muito a competitividade de alguns certames, **gerando consideráveis ganhos ao erário**

Essa contratação, além da elaboração dos projetos de engenharia e a execução de obras para reestruturação do sistema de água, visa atender à necessidade premente da operação e manutenção do Sistema de Abastecimento de Água do Município de



Imaruí, por meio da implantação do sistema comercial para cobrança da tarifa de consumo de água. Essa operação e manutenção desse sistema, trata de um contrato operacional de natureza contínua, que será executado de **forma concomitante** com as demais etapas, de forma a permitir um atendimento adequado e permanente, gerando receitas para o município de Imaruí, além de beneficiar as comunidades atendidas, garantindo melhores condições ambientais e prevenção de doenças transmitidas por veiculação hídrica, adquiridas via contato com a água contaminada (esgoto), redução dos níveis de poluição dos corpos hídricos e ainda redução dos vetores de transmissão de doenças.

Ademais e como publicamente sabido, a presente licitação pretende sanar um problema urgente de nosso Município, objeto inclusive de ações pelo Ministério Público de Santa Catarina (Procedimento Comum Cível nº 0900028-51.2016.8.24.0029/SC.9), quanto a falta de tratamento adequado, bem como na universalização desse serviço pelo Ente.

Nesse viés, o parcelamento do objeto irá comprometer técnica e economicamente a contratação, pois um objeto único permitirá uma maior economicidade na contratação, um desenvolvimento das etapas de forma integrada e concomitante, além de possibilitar um gerenciamento único no cumprimento das fases durante a elaboração dos projetos de engenharia, execução da obra e implantação do sistema comercial de cobrança de tarifa.

Nesse sentido, imperioso destacar o que propugnou o Carlos Ari Sundfeld que, *“nas hipóteses em que, embora tratando-se de um objeto de porte, mostre-se totalmente inviável, por razões operacionais, efetuar o parcelamento, deverá o edital, obrigatoriamente, admitir o consórcio de empresas”* (1995, p. 67).

Endossando tal posicionamento, assim se manifestaram Egonn Bockmann e Fernando Vernalha: produzindo-se uma licitação expressiva e exigente, a Administração deve buscar meios de mitigar a alta concentração do mercado, admitindo a participação de licitantes em regime de consórcio, tal como facultado pelo art. 33 da LGL. É evidente que a sistemática do consórcio poderá favorecer a ampliação da participação do mercado, compensando, em certa medida, a restrição do universo de ofertantes imposta pela dimensão técnica ou econômica do objeto licitado. (2012, p. 119).

Assim, resta demonstrado a inviabilidade do parcelamento do objeto, tendo por seguro e legal que tal discricionariedade do órgão contratante em nada irá prejudicar essa contratação.



Já a empresa LÖSUNGEN CONSULTORIA LTDA, faz os apontamentos listados abaixo, dos quais analizaremos individualmente cada um deles:

Do Requerimento 1:

*[...] Assim, sendo, a anulação do EDITAL DE LICITAÇÃO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA – RDCI Nº 01/2022, em tendo em vista a aglutinação indevida dos serviços previstos é medida que se impõe por infringir o disposto no art. 23, 1º c/c 3º, 1º da Lei 8.666/93.
[...]*

Vide resposta da impugnante ATLANTIS SANEAMENTO LTDA, visto que possui o mesmo teor.

Do Requerimento 2:

*[...] 2.AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO E DA ADOÇÃO DO RDCI:
[...]*

A opção pelo RDCI — Regime Diferenciado de Contratação, do tipo integrada, encontrou amparo no disposto no art. 9º, incisos I c/c com o § 1º da Lei 12.462/2011, que prevê o seguinte:

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

Pela descrição do objeto, constante do edital de licitação RDCI Nº 01/2022, estabelece a utilização da metodologia BIM quando da elaboração de projetos, o que representa uma inovação tecnológica e técnica na área da engenharia, além inserir no escopo a implantação de um sistema comercial para cobrança de tarifa de consumo de água, onde no mercado existem diferentes metodologias para essa implantação, o que para tanto, demonstra o atendimento aos requisitos legais oriundos da Lei 12.462/2011.

A utilização da modalidade RDCI visa ampliar a eficiência na contratação pública e a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefício para o setor público, incentivar a



inovação tecnológica, assegurar o tratamento isonômico entre as empresas licitantes, buscar maior simplificação, **celeridade**, transparência e eficiência nos procedimentos para aplicação de recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Além disso, os projetos de engenharia a serem elaborados pela empresa contratada permitira uma inovação e adequação dos projetos-padrão orçados no mercado, no momento que com a inserção da metodologia BIM permitirá um acompanhamento eficiente da execução de cada etapa não só dos projetos, bem como da execução da obra e a implantação do sistema comercial para cobrança da tarifa de consumo de água.

Imperioso pontuar que a metodologia BIM vem sendo utilizada de forma gradativa na elaboração de projetos em diversas áreas da engenharia, bem como nos projetos de infraestrutura em saneamento, pois permite o desenvolvimento de novas plantas e desenhos de forma a resguardar uma eficiência nos trabalhos desenvolvidos, tendo como uma das definições mais usuais, a modelagem virtual da construção, com a utilização de softwares, tecnologia, processos, gestão e pessoas, de forma simultânea e colaborativa.

A modelagem da informação da construção, BIM (Building Information Modeling) pode ser entendida como um conceito ou o processo de desenvolvimento do modelo. No momento que se precisa criar uma solução essa modelagem permite que um conjunto de softwares, escolhidos adequadamente, sejam utilizados de maneira integrada criando o ambiente colaborativo, em que diversos profissionais de variadas disciplinas desenvolvem os modelos dos respectivos sistemas simultaneamente num ambiente comum e proponha alternativas para se resolver uma questão.

Nesse modelo pode-se definir uma interoperabilidade, de forma que haja realmente a comunicação de informações entre as disciplinas e que, caso a caso, sejam estabelecidos os fluxos de trabalho que possibilite o maior aproveitamento possível da capacidade técnica, intelectual e de procedimentos e padrões que consubstanciam a experiência da empresa de projetos.

A geometria tridimensional é um dos aspectos que caracteriza o conceito BIM, como o suporte para a criação de modelos virtuais colaborativos, mas ele é plenamente estabelecido quando os componentes dessa modelagem são parametrizáveis, ou seja, as informações de seus atributos podem se refletir na geometria, ou em informações associadas a especificações, e ainda quando é possibilitada a interoperabilidade entre usuários, disciplinas e plataformas.



Nesse sentido, essa modelagem utilizada na etapa de projetos, poderá ser aplicada para a modernização, dentre outras, das seguintes situações:

- Estudos de concepção e anteprojeto;
- Planejamento, gerenciamento e apoio à execução das obras;
- Cadastro das alterações de obra, o As Built;
- Operação dos sistemas, como base de informações para sistemas de gestão da operação e manutenção;
- Obras de reabilitação e expansão, representando o sistema existente, sobre o qual serão feitas as alterações, também no modelo, com a possibilidade de análises de sequenciamento de desmontagens, demolições e novas construções;
- Desativação das unidades, demolições.

Essa ferramenta poderá ser utilizada não só na etapa de projetos, como ao longo de toda a vida útil do empreendimento, de maneira a propiciar os seguintes resultados:

- Maior sistematização, disciplina e padronização do processo de projeto.
- Melhores informações de contratação.
- Potencial redução de desperdícios de materiais.
- Possível previsão de problemas de execução da obra e de questões críticas para o cronograma.
- Maior qualidade de informações quanto à precisão e clareza e controle dos elementos quantificados, proporcionando também uma superior confiabilidade nos orçamentos realizados.

Nesse sentido, resta justificada a adoção dessa modalidade em consonância com a legislação pertinente, o que dessa forma não demonstra nenhum prejuízo em fase dessa contratação.

Do Requerimento 3:

[...] 3. Ilegalidade na adoção do Orçamento Sigilosos:

[...]

Na forma do art. 6º da Lei 12.462/2011 o orçamento estimado para a contratação não será divulgado aos licitantes, de modo que, na presente hipótese, o sigilo do orçamento estimado deverá ser imediatamente providenciado, a saber:



Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o **orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação**, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. (Grifo Nosso)

Por sua vez, diz o § 3º que, “Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput do art. 6º, **possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.**” (Grifo Nosso)

Nesse viés, imperioso pontuar o entendimento proferido por Zymler e Dios (2014, p. 117):

A não divulgação do orçamento tem por objetivo evitar que as propostas/lances gravitem em torno do orçamento fixado pela administração. **Essa medida deve se mostrar particularmente eficaz quando houver a ocorrência de lances fechados, pois, sem as balizas dos outros licitantes e do orçamento da administração, o competidor deve, já nessa etapa, oferecer um preço realmente competitivo e dentro do limite de sua capacidade de executar a avença com uma lucratividade adequada.** Caso assim não proceda, esse competidor corre o risco de ser desclassificado sem a possibilidade de apresentar outra proposta mais competitiva, de acordo com os critérios que regem a apresentação de lances fechados. Amplia-se assim, a competitividade do certame e propicia-se melhores propostas para administração. Não se ouvida que determinados agentes do mercado participam de licitações e elaboram suas propostas sem analisar sua capacidade de honrá-la. Esses agentes, seja por não disporem de meios para tanto, seja por não estarem dispostos a arcar com as despesas daí decorrentes, simplesmente se baseiam no orçamento efetuado pela administração. Esse procedimento, contudo, é temerário porque as propostas podem não refletir a realidade econômica do licitante, redundando em dificuldades posteriores na execução contratual. Desta feita, a não divulgação do orçamento obriga os licitantes a efetivamente analisarem sua estrutura de custos para daí elaborarem suas propostas. Espera-se, pois, a apresentação de propostas mais realistas economicamente. (Grifo Nosso)

Ainda nessa abordagem, diz Zymler e Dios (2014):

Em relação a eventual violação do princípio da publicidade, explicitado no caput do art. 37 da Constituição Federal, deve-se lembrar o entendimento de que nenhum princípio constitucional é absoluto de forma que se deve buscar harmonizá-los na hipótese de eventual antagonismo entre dois princípios — no caso o da publicidade em contraposição aos da eficiência e da economicidade. **Nesse contexto de ponderação de princípios, entende-se estar justificada a ausência temporária da divulgação do orçamento, pois amparada no princípio da busca da melhor proposta pela administração.** Logo as principais razões do princípio da publicidade estarão atendidas, pois será garantida a transparência do procedimento licitatório com a divulgação do orçamento ao final do certame. (Grifo Nosso)

Assim, por meio do orçamento sigiloso, busca-se assegurar uma assertividade pelo órgão contratante, na escolha da contratada que sabendo dos riscos e complexidade



do objeto a ser contratado (projetos + obra + sistema), apresente proposta dentro da sua realidade para que tenha capacidade de honrar os compromissos assumidos na fase licitatória.

Além disso, importante ressaltar que, em observância ao art. 6º, foi assegurada toda a divulgação e o detalhamento dos quantitativos, em planilhas abertas como forma de transparência e visando facilitar a cotação das empresas concorrente, e demais informações necessárias a formulação da proposta de preços, o que para tanto resta demonstrado que em nada prejudicou o orçamento sigiloso.

Do Requerimento 4:

*[...]4. Ilegalidade diante da ausência de previsão de recursos orçamentários:
[...]*

Em resposta ao disposto nesse item informamos que as despesas decorrentes deste Edital correrão por conta do orçamento do exercício financeiro previsto para o ano de 2022, conforme demonstrado a seguir e também no parecer contábil acostado no processo:

Do Requerimento 5:

*[...]5. Da limitação ao direito de impugnar:
[...]*

A Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011, que fundamenta essa contratação, estabelece no seu art. 45 o prazo para interposição de pedidos de esclarecimentos e impugnações ao instrumento convocatório, a saber:

Art. 45. Dos atos da administração pública decorrentes da aplicação do RDC caberão:

I - pedidos de esclarecimento e impugnações ao instrumento convocatório no prazo mínimo de:

a) até 2 (dois) dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para aquisição ou alienação de bens; ou

b) até 5 (cinco) dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para contratação de obras ou serviços;

[...]

Face ao exposto, o prazo estabelecido no edital do RDCI nº 01/2022 para encaminhamento das impugnações cumpriu o disposto na legislação vigente. Quanto à forma para seu devido protocolo constou de um erro formal de forma que será ampliado a permissibilidade desse protocolo na forma eletrônica, através do envio pelo e-mail: **licitação@imarui.sc.gov.br** como assim, foi permitido para o envio dos



questionamentos.

Vale ressaltar que como essa permissibilidade constava do ITEM 12, intitulado: DAS IMPUGNAÇÕES, DOS ESCLARECIMENTOS E DOS RECURSOS ratifica um erro formal de redação, o que para tanto, bastaria apenas que a impugnante tivesse encaminhado um questionamento quanto a esse item que teria sido saneada sua dúvida em tempo hábil, antes da data marcada para abertura da sessão pública.

Considerando todos os fatos analisados, a Pregoeira, no exercício regular de suas atribuições, louvando os princípios licitatórios e constitucionais, DECIDE que:

Preliminarmente, a presente impugnação ao Edital RDCI n.º 001/2022 foi conhecida e no mérito as argumentações e o pedido não se mostraram suficientes para uma atitude modificatória no Edital, por não haver nenhuma ilegalidade ou rompimento de princípio licitatório.

Diante do exposto não será retificado o edital RDCI Nº 01/2022, ficando mantidas todas as condições da sua versão originária.

É como decido.

Karla Marques de Oliveira

Presidente da Comissão Permanente de Licitação