



DECISÃO - CEL - Nº 4/2017

Impugnante: **MPE ENGENHARIA E SERVIÇOS S.A.**

Licitação: **Leilão nº 01/2016**

Objeto: Concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Salgado Filho (SBPA), localizado no Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul; Aeroporto Internacional de Salvador Deputado Luís Eduardo Magalhães (SBSV), localizado no Município de Salvador, Estado da Bahia; Aeroporto de Florianópolis Hercílio Luz (SBFL), localizado no Município de Florianópolis, Estado de Santa Catarina; e Aeroporto Pinto Martins (SBFZ), localizado no Município de Fortaleza, Estado do Ceará

Assunto: Licitação na modalidade de leilão. Impugnação ao edital de licitação. Decisão da Comissão Especial de Licitação

1. DA IMPUGNAÇÃO

1.1. Conhece-se da Impugnação, tendo em vista que a mesma foi apresentada tempestivamente, consoante o disposto no item 1.19 do edital do Leilão nº 01/2016.

1.2. A impugnação foi apresentada por MPE ENGENHARIA E SERVIÇOS S.A., em 24/02/2017, por meio de Carta S/N 0467251.

1.3. A impugnante, inicialmente, traz considerações quanto ao rito estabelecido no instrumento quanto à apresentação de impugnações alegando, em suma, o que segue:

1.3.1. que o Edital deveria prever a possibilidade de apresentação de impugnações por meio eletrônico;

1.3.2. que a resposta às impugnações deve se dar em tempo hábil à formulação das propostas;

1.3.3. que o procedimento licitatório deve ser suspenso enquanto pendentes de respostas as impugnações;

1.3.4. que os termos de eventuais impugnações devem ser levados a conhecimento de todos os licitantes;

1.3.5. que as impugnações não acolhidas sejam encaminhadas para homologação da autoridade superior.

1.4. No mais, traz críticas aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que subsidiam o presente processo, apontando, especificamente, defasagem em relação aos índices de evolução do Produto Interno Bruto (PIB), e de maneira genérica a ausência de informações de natureza técnica e econômico-financeira.

1.5. Por fim, traz considerações acerca da importância da pesquisa de mercado nas contratações públicas, da obrigatoriedade de inclusão do orçamento correto e detalhado no edital por meio da planilha de composição de preços, bem como do orçamento estimado com quantitativos e custos unitários.

1.6. Solicita que seja dado provimento integral à impugnação, "para fins de adequar o ato convocatório às determinações, à razoabilidade e à eficiência, dar ciência aos demais licitantes e atribuir o efeito suspensivo ao procedimento licitatório". Ao final, solicita ainda "o adiamento razoável da licitação para que, conhecido o resultado de avaliação desta Impugnação, favorável ou não, o que se admite por hipótese, seja concedido prazo eficaz para a formulação da proposta".

2. DA ANÁLISE

- 2.7. De início, tratemos das alegações constantes do item 1.3 acima, que dizem respeito ao rito estabelecido no Edital nº 01/2016 para as impugnações.
- 2.8. Quanto à possibilidade de apresentação de impugnações por meio eletrônico, trata-se de sugestão que pode até ser objeto de avaliação para futuros procedimentos licitatórios a serem conduzidos por esta ANAC. Todavia, a ausência de previsão neste sentido em nada afeta o presente processo de licitação, eis que não há qualquer prejuízo demonstrado diante da ausência de tal previsão, considerando, inclusive, que já foram apresentadas e respondidas 3 (três) impugnações anteriores, além da que ora se analisa, o que demonstra o amplo acesso aos proponentes a se valerem de tal instrumento.
- 2.9. Quanto ao prazo de resposta às impugnações apresentadas, as alegações da impugnante não refletem a forma como os eventos relacionados ao presente processo, tampouco aos processos de concessão anteriormente conduzidos no âmbito da ANAC, todos amplamente divulgados no sítio eletrônico desta Agência Reguladora. Também não leva em conta o impugnante disposições expressas constantes do Edital a respeito do tema, senão vejamos.
- 2.10. No que diz respeito aos termos do Edital, além da mencionada disposição do item 1.22, no sentido de que as impugnações serão respondidas na forma da Lei, cumpre consignar que o Edital contém cronograma, estabelecido em seu item 5.40, que estipula a data de 08/03/2017 para a divulgação do resultado do julgamento da impugnação ao Edital. Ademais, tal data se dá exatamente 3 (três) dias úteis após a data limite para a apresentação de impugnações ao Edital. Acrescente-se, ainda, no tocante à condução dos processos de concessão por esta ANAC, que todas as impugnações até então apresentadas no presente processo, antes portanto da data limite, foram tempestivamente respondidas. O respeito aos prazos e à celeridade em respostas a impugnações também se verifica nas rodadas de concessões que precederam a atual. Aliás, a presente impugnação está sendo respondida exatamente no terceiro dia útil após a sua apresentação, o que torna prejudicado o ponto levantado pela impugnante. O que não há que se admitir é a pretensão que se depreende das alegações da impugnante no sentido de que, ao apresentar impugnação em data próxima ao limite estabelecido, poderia se beneficiar de uma postergação de data de apresentação das propostas, alegando exiguidade de prazo entre esta e a resposta à impugnação.
- 2.11. Aliás, pretende a impugnante que a licitação, iniciada externamente com a publicação do Edital em 1º de dezembro de 2016, há mais de 3 (três) meses portanto, tenha seu curso suspenso enquanto não decidida a presente impugnação, não apenas pela Comissão Especial de Licitação, a quem compete, nos termos do item 1.22 do Edital, bem como conforme disposto no art. 6º, inciso XVI, da Lei n.8.666/93, apreciá-la, mas também enquanto não homologada pela autoridade superior, qual seja, a Diretoria Colegiada da ANAC. Ora, o Edital atribui, como já visto, no item 1.22, à Comissão Especial de Licitação, devidamente constituída por meio da Portaria nº 3.878, de 29 de dezembro de 2016, a atribuição de julgar e responder às impugnações. Ademais, a homologação do processo licitatório pela Diretoria Colegiada somente se dará em momento posterior ao Leilão, conforme disposto no item 5.39 do Edital. O mesmo é de se dizer em relação a eventual interposição de recursos contra a decisão da Comissão ao responder à impugnação, que se dará, nos termos do item 5.33, "após a decisão que declara todos os vencedores do Leilão". Tal sistemática replica a utilizada nas rodadas de concessões anteriores levadas a efeito por esta ANAC, bem como é amplamente utilizada em diversos setores, e tem sua legalidade reconhecida, inclusive pelo E. Tribunal de Contas da União. Assim, não há que se acolher a pretensão de suspensão da licitação.
- 2.12. Por fim, a alegação quanto à necessidade de que os termos de eventuais impugnações devem ser levados a conhecimento de todos os licitantes vai ao encontro das práticas adotadas por esta ANAC, não apenas no presente certame quanto em todos que o precederam, sempre no sentido de se prestigiar a transparência. Todas as impugnações e respectivas respostas, inclusive a presente, são levadas a conhecimento dos licitantes por meio de Comunicados Relevante, e tem suas íntegras divulgadas no sítio eletrônico da ANAC.
- 2.13. Assim, a impugnante busca se valer do instrumento da impugnação, baseada em fundamentos que não merecem prosperar, como veremos adiante, valendo-se de alegações quanto ao procedimento que sempre lhe permitiriam, caso fossem procedentes, obter a postergação do prazo para apresentação das propostas. Tais alegações não de ser, portanto, afastadas.
- 2.14. Passa-se portanto à análise das alegações trazidas no capítulo denominado "DO FATO" pela impugnante.

2.15. Como relatado no primeiro capítulo desta decisão, tais alegações giram em torno de supostos equívocos, incompletudes e defasagens que acometeriam os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA - que suportam o presente processo. Tais alegações são trazidas de maneira bastante genérica e superficial, havendo algumas menções específicas quanto à defasagem em relação aos índices de evolução do Produto Interno Bruto (PIB) utilizados, à importância da pesquisa de mercado nas contratações públicas e à obrigatoriedade de inclusão do orçamento correto e detalhado no edital por meio da planilha de composição de preços, bem como do orçamento estimado com quantitativos e custos unitários.

2.16. De partida, importante consignar que os EVTEA foram selecionados e aprovados pela então Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC-PR, agora integrante do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA, o que se deu por processo de avaliação e seleção inaugurado pelo Edital de Chamamento Público de Estudos n.º 001/2015 e aprovados por meio dos Editais de Aprovação n.º 1, de 03 de dezembro de 2015, e n.º 2, de 11 de dezembro de 2015. Tais estudos foram, ainda, regularmente submetidos ao crivo do TCU.

2.17. Ademais, é preciso destacar que, conforme estabelecem os itens 1.33 e 1.34 do Edital, cabe ao Proponente efetuar estudos, levantamentos e demais dados necessários à elaboração de sua proposta econômica, havendo disposição expressa de que os EVTEA realizados pelo Poder Público não apresentam qualquer caráter vinculativo que responsabilize o Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.

2.18. Não obstante tais colocações, passa-se a enfrentar os pontos em relação aos quais foi apontada alguma especificidade na impugnação que ora se aprecia.

2.19. Em relação à alegada defasagem de projeção do PIB, registre-se que a ANAC e a SAC se manifestaram conjuntamente, em função de recomendação exarada pelo TCU no sentido da inviabilidade de atualizar constantemente as premissas macroeconômicas, bem como da inexistência de alterações significativas que justifiquem reiniciar os Estudos de Viabilidade. Registrou-se, inclusive, que os efeitos da atualização podem não ser tais como os esperados pela mera revisão da projeção do PIB, dado que nova estimativa econométrica pode resultar em novos coeficientes de elasticidade e dado que se utiliza também como variável explicativa o Yield (preço médio da tarifa por km voado). Ademais, consignou-se ser natural que em um processo de concessão de exploração de infraestrutura, com todas as complexidades envolvidas nas análises, as bases de dados utilizadas nos estudos inicialmente tenham passado por alguma alteração posterior, e que em contextos de menor estabilidade econômica, tais defasagens dos dados podem se mostrar mais relevantes.

2.20. A conclusão a que SAC e ANAC chegam, tomando por base o momento da análise do TCU, mas que se aplica, com maior razão, ao momento da apresentação das propostas para o leilão, é de que "os dados utilizados estão atualizados tendo em vista a natureza do próprio processo e uma obrigação para atualizar tais dados implicaria recomençar todos os estudos de viabilidade que, fatalmente, estariam novamente pautados em dados desatualizados quando da apreciação pelo TCU".

2.21. Dessa forma, tem-se que tais argumentos são suficientes a afastar a pretensão de que a projeção do PIB seja atualizada para o momento do leilão.

2.22. Com relação às seções "DA IMPORTÂNCIA DA PESQUISA DE MERCADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS", "DA DIVULGAÇÃO DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS ANEXA AO EDITAL" e "DO DEVER DE ANEXAR O ORÇAMENTO ESTIMADO COM QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS", é fundamental esclarecer que tais aspectos foram devidamente analisados pelo Tribunal de Contas da União, e foram aprovados por meio das Decisões TC 035.257/2015-6[1], TC 035.260/2015-7[2], TC 035.261/2015-3[3] e TC 035.263/2015-6[4].

2.23. Os aspectos levantados nas três seções acima são analisados na seção 6 "RESULTADOS DAS ANÁLISES DE ENGENHARIA" dos documentos do TCU. A conclusão do item 6.2 do documento TC 035.263/2015-6 (a seção 6.2 de todos os documentos possuem conclusões análogas) apresenta a seguinte informação no tocante à composição de preços:

Quanto aos valores de referência, considera-se atendida a recomendação da adoção do Sicro como referencial para serviço assemelhado a obras rodoviárias, como são as obras de pistas e pátios de aeroportos.

2.24. Ora, o objeto da seção dos documentos do TCU é tratar exatamente da metodologia utilizada para precificar o valor dos investimentos, considerando exatamente as composições de preço e os

custos unitários, e, conforme pode ser observado por meio de uma consulta rápida, tal metodologia foi aprovada pelo Tribunal. Assim, tais argumentos também não merecem acolhimento.

[1]<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25411E9370154359088B100D7&inline=1>.

[2]<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25411E9370154359129420359&inline=1>.

[3]<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25411E93701543591901F056E&inline=1>.

[4]<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25411E93701543591F8E807D5&inline=1>.

3. DA CONCLUSÃO

3.25. Ante o exposto, esta Comissão Especial de Licitação delibera por conhecer do pedido de impugnação e decidir por sua **IMPROCEDÊNCIA**.

Brasília/DF, 03 de março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO FERAN FREITAS ARAUJO, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2016**, em 03/03/2017, às 16:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aderson de Lima Calazans, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2016**, em 03/03/2017, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL RODRIGUES ALDIGUERI, Vice-presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2016**, em 03/03/2017, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSE BARRETO DE ANDRADE NETO, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2016**, em 03/03/2017, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANO PINTO DE MIRANDA, Presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2016**, em 03/03/2017, às 17:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0478875** e o código CRC **DE4E3B93**.

