



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961



Curitiba, 04 de junho de 2018.

À
PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TREMEMBÉ
Att. Pregoeiro

REF.: PREGÃO PRESENCIAL Nº 47/2018

Prezado Senhor,

Tendo tomado conhecimento do processo de Licitação, Pregão Presencial n.º 47/2018, com data prevista de entrega de propostas e abertura da fase de habilitação para 07 de junho de 2018, vem esta associação de classe apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com base no art. 41, § 2º da Lei 8.666/93, pelas razões a seguir expostas:

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A ANEA, Associação Nacional de Empresas de Aerolevantaemento, foi fundada em 29 de Maio de 1961, possui natureza de associação representativa, destinada a congregar as empresas nacionais que prestam serviços de aerolevantaemento, tendo dentre os seus objetivos a colaboração com a Administração Pública na salvaguarda dos interesses e desenvolvimento nacionais.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

A ANEA é o representante da sociedade civil junto ao Sistema Cartográfico Nacional, possuindo assento no Conselho da COCAR - Comissão de Cartografia, conforme art. 4º do Decreto-Lei 243/67, que estabelece a Política Cartográfica Nacional.

Por este motivo, não poderia se omitir diante das incongruências que constatou estarem presentes no edital deste certame, como passa a analisar.

2. DO VÍCIO DO EDITAL - DA DISCIPLINA JURÍDICA DAS EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO E O EQUÍVOCO DO EDITAL

A presente licitação tem como objeto a contratação:

“DE SERVIÇOS DE MODERNIZAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO IMOBILIÁRIO ATRAVÉS DO CADASTRO URBANO E IMAGEAMENTO DA CIDADE, CONFECCÃO DE UMA BASE CADASTRAL PRELIMINAR, ATUALIZAÇÃO DAS INCONSISTÊNCIAS DA BASE CADASTRAL, AQUISIÇÃO DE SERVIÇO DE GEOTECNOLOGIA, SISTEMA GEOFINANCEIRO, ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES, PRODUÇÃO DO ZONEAMENTO, COM ATIVIDADES DE APOIO NA IMPLANTAÇÃO E USO DA FERRAMENTA DE GEOTECNOLOGIA PARA ALÉM DE AUXÍLIO A GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA DO IPTU (IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO), LEVANTAMENTO CONTINUO FILMADO E GEOPOSICIONADO, AQUISIÇÃO DE SISTEMA DE TRAMITAÇÃO ELETRÔNICA DE PROCESSOS E DOCUMENTOS ALÉM DA GESTÃO DOCUMENTAL EXISTENTE NA PREFEITURA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ.”.

Entre os objetivos específicos temos previsto, no item 5.2 do Termo de Referência, a obtenção de “**imagens aéreas** da região urbana do município de acordo com o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Plano de Mobilidade Urbana.” (grifamos).



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

2.1. Pois bem, não é permitido à Administração Pública flexibilizar as regras de habilitação jurídica previstas na Lei n.º 8.666/93 em seu art. 28, principalmente o disposto no item V, que trata da autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Pela sistemática do art. 180 e seguintes do Código Brasileiro de Aeronáutica, teremos que por definição legal os serviços aéreos especializados de aerolevamento (e também a aerofotografia, aerocinematografia e aerotopografia) são **serviços públicos autorizados** (art. 201, inciso I¹).

Podemos, em resumo, delinear os contornos do controle legal a que a atividade de aerolevamento está sujeita:

1º - Por envolver a etapa aérea serviço público carente de autorização, esta etapa sofre controle prévio por parte da ANAC;

2º - Sendo o aerolevamento, em sua totalidade, assunto de interesse nacional, não só referente ao desenvolvimento econômico e social, mas também à segurança nacional (sendo inclusive os produtos originais sujeitos a classificação de confidencialidade, nos moldes da portaria 0637 do EMFA no art. 44, com base nas regras do Regulamento de Salvaguardas de Assuntos Sigilosos, a que se refere o art. 23 da Lei 8.159/91, previstas no Decreto 2.134/97), sofre este serviço fiscalização por parte do Ministério da Defesa.

Demonstrada a importância do tratamento que o aerolevamento necessita, como instrumento de realização do bem público de

¹ “Art. 201. Os serviços aéreos especializados abrangem as atividades aéreas de:
I - aerofotografia, aerofotogrametria, aerocinematografia, aerotopografia.”



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

relevância para o bem-estar econômico e social da população e da segurança nacional, passemos a considerar a definição legal de aerolevamento que nos é dada pelo Decreto-Lei 1.177/71:

“Art. 3º Entende-se como aerolevamento, para os efeitos deste Decreto-Lei, o conjunto das operações aéreas e/ou espaciais de medição, computação e registro de dados do terreno com o emprego de sensores e/ou equipamentos adequados, bem como a interpretação dos dados levantados ou sua tradução sob qualquer forma.”

Podemos dividir o serviço de aerolevamento em duas etapas: 1ª - o conjunto de operações aéreas ou espaciais de recolhimento de dados e 2ª - a interpretação dos dados levantados. O decreto 2.278/97 chamou a 1ª etapa de “fase aeroespacial” (art. 2º) e a 2ª de “fase decorrente” (art. 3º), nomenclatura que adotaremos no restante de nossa manifestação.

Pela característica bipartida dos serviços, a legislação teve por bem classificar em três as espécies de empresas que podem prestar este tipo de serviço (art. 6º do Decreto-Lei 1.177/71): a) empresas executantes das duas fases do aerolevamento; b) empresas executantes apenas de operações aérea ou espacial; e c) empresas executantes apenas da interpretação ou de tradução dos dados (chamadas respectivamente de empresas de categoria “a”, “b” e “c”).

Para o maior controle da atividade, o Decreto-Lei 1.177/71 teve ainda por bem estabelecer um rígido controle das empresas públicas e privadas exercentes destes serviços, atribuindo em seu art. 6º, *caput*:

“Art. 6º As organizações a que se refere o parágrafo único do art. 1º [‘organizações especializadas – de governos estaduais e privadas’] **poderão ser autorizadas** a executar aerolevamentos **desde que estejam inscritas** no Estado-Maior das Forças Armadas...” [grifamos e referenciamos]

Estabeleceu-se então uma dupla exigência para a prestação de serviços de aerolevamento em suas duas fases (aeroespacial e



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

decorrente): 1º - a prévia inscrição junto ao Ministério da Defesa (ex-EMFA) em uma das três categorias de empresas; e 2º - a devida autorização a ser requerida a cada serviço a ser realizado.

Voltando a regra do art. 28 da Lei de Licitações temos que:

“Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

[...]

V – decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou **autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.**”

A inflexibilidade desta regra não decorre da natureza da Lei de Licitações, mas da própria sistemática legal geral do direito comum. Como bem nos lembra Hely Lopes Meirelles, a hoje chamada habilitação jurídica nada mais representa do que a anteriormente conhecida capacidade jurídica, do qual se deflui que ao falarmos em habilitação jurídica estaremos falando em “aptidão efetiva para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa por seus atos” (*in* Direito Administrativo Brasileiro, p. 280).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem resume a situação:

“A Administração não pode celebrar contratos com pessoa, física ou jurídica, que não comprove ser titular de direitos e obrigações na ordem civil; ainda que não houvesse essa previsão expressa na Lei n.º 8.666, a exigência poderia ser feita.” (*in* Direito Administrativo, p. 284)

Sem a comprovação de que o licitante possui capacidade jurídica, inviável se torna a possibilidade de contratação por parte da Administração Pública. A flexibilização da regra ora em tela é então incabível. Como nos diz Marçal Justen Filho:



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

“É impossível dispensar o particular de comprovar os requisitos de habilitação jurídica. O tema não tem pertinência com a disciplina da licitação propriamente dita. Sob o título “habilitação jurídica”, indicam-se os pressupostos jurídicos indispensáveis à validade da contratação.” (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 285)

2.2. A necessidade de comprovação de aptidão técnica, também, deve aparecer no momento da habilitação técnica, como previsto na regra do inciso IV do art. 30 da Lei de Licitações, pois estamos diante de uma atividade regulada por uma lei especial:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

O voto Ministro Valmir Campelo do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2992/2011 do Plenária do TCU cunha a frase “**fiscalizar não é executar**”. Ou seja, o Edital não pode permitir que um serviço especializado seja executado por terceiro, e apenas e tão somente fiscalizado por uma empresa que não tem competência técnica para executar o serviço:

“30. Pugno que **fiscalizar não é executar**. Tais atividades, inclusive, são identificadas separadamente na Resolução CONFEA 218/73 (art. 1º do normativo), que discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais de Engenharia. Envolvem experiências distintas, habilidades diferentes. As peculiaridades e o saber fazer da execução do serviço são outras da simples supervisão/fiscalização.”

Por exemplo, não pode uma empresa como que tem inscrição apenas para executar a *fase decorrente* dos serviços de aerolevanteamento ser a garantidora de um serviço executado na *fase aeroespacial*. Isto porque, uma empresa que somente execute *fase decorrente* (categoria “c”) não tem experiência técnica e operacional na etapa do contrato que envolve a execução de serviços da *fase aeroespacial* (empresas da categoria “a” e “b”).



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

Novamente nos socorremos do voto do Ministro Valmir Campelo do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2992/2011 do Plenária do TCU:

"31. A fase de habilitação técnica da contratada não busca, somente, selecionar uma empresa com habilidades gerenciais. A capacidade técnico-operacional tem envergadura muito maior. Abrange, necessariamente, a experiência coletiva da organização. Seus operários, em conjunto com seus gerentes e restante do corpo técnico da empresa, devem demonstrar aptidão para a contratação.

32. A simples fiscalização dos serviços pela contratante original não elimina o risco da má execução do objeto. Apesar de a contratante original estar exercendo a sua *capacidade técnico-profissional* na fiscalização da boa execução do objeto, tal prática não elimina a necessidade da executante *de per si* ter a *capacidade técnico-operacional* própria, consignada por seus operários, maquinário e a capacidade gerencial para executar com qualidade o que se pactuou.

33. Logo, a Administração tem o interesse e o dever de se cercar de meios que garantam o fiel adimplemento do objeto – e com qualidade."

A posição do STJ é de que a exigência da habilitação técnica prevista em lei especial é obrigatória, mesmo sem a previsão editalícia do documento, por se tratar de requisito legal para o funcionamento da empresa:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA, INCLUSIVE DE VIGILÂNCIA. EMPRESA SEM AUTORIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DESSA EXIGÊNCIA NO EDITAL. IRRELEVÂNCIA. REQUISITO LEGAL PARA O FUNCIONAMENTO DE EMPRESAS DE VIGILÂNCIA. LEI Nº 7.102/83 E DECRETO 89.056/83. PRESSUPOSTO INDISPENSÁVEL PARA A HABILITAÇÃO NO CERTAME.

1. Cuidando o objeto da licitação de serviços de administração penitenciária, envolvendo atividades de vigilância, não há como afastar a exigência legal de que o licitante possua autorização da Polícia Federal.

2. Ante a ausência da referida autorização nos documentos entregues pela impetrante à comissão de licitação



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

por não constar do edital, pode e deve a Administração oficial a Superintendência da Polícia Federal para verificar a regularidade da empresa, nos termos da legislação de regência.

3. Recurso ordinário a que se nega provimento." (RMS 27.922/BA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/08/2009, DJe 17/08/2009)

O voto do hoje Ministro do STF, Teori Albino Zavascki, é esclarecedor:

"Ora. Uma coisa é a não apresentação, pelo licitante, de documento que sequer lhe foi solicitado; outra, inteiramente diversa, e que não pode ser admitida, é a efetiva inexistência de autorização para que uma proponente desempenhe a atividade licitada.

Desse modo, **constatado não possuir autorização para realizar uma das atividades requeridas pelo objeto licitado, carece a impetrante de qualificação técnica, não podendo, deste modo, ultrapassar a fase de habilitação.**

Registre-se, por oportuno, que a autorização da Polícia Federal não se consubstancia exigência desarrazoada, sendo medida que guarda estrita relação com a atividade a ser desempenhada. (fls. 508-511)

Observe-se, apenas, que a necessidade de apresentação do ato de 'autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir', encontra-se prevista no art. 28, V, da Lei nº 8.666/93. Por sua vez, 'a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso', consta expressamente do art. 30, IV, da referida lei."

Parafraseando o item 1 da Ementa, cuidando o objeto da licitação de serviços de aerolevamento [administração penitenciária], envolvendo atividades de *fase aeroespacial* [vigilância], não há como afastar a exigência legal de que o licitante possua inscrição na categoria "a" do Ministério da Defesa [autorização da Polícia Federal].

Desse modo, **constatado que o Licitante não possui inscrição na categoria "a" junto ao Ministério da Defesa**, não possuindo autorização para realizar uma das atividades requeridas pelo objeto



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE AEROLEVANTAMENTO
Fundada em 29 de maio de 1961

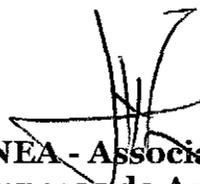
licitado, **carece a Licitante de qualificação técnica, não podendo subcontratar esta atividade**, pois implicaria atuar apenas como fiscal do serviço de terceiro.

3. DO REQUERIMENTO

Ante ao todo exposto, esta empresa vem à presença de Vossa Senhoria requerer seja procedida a correção necessária no Edital em tela, reenquadrando-o aos ditames da Lei e aos objetivos visados pelo procedimento.

Nestes Termos,

Pede e Espera **Deferimento**.


**ANEA - Associação Nacional das
Empresas de Aerolevamento
Engº Civil José Luiz Alves
Presidente**