

São Paulo, 17 de Dezembro de 2014

AO

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.
ASSESSORIA ESPECIAL PARA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO
CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

ENDEREÇO:

SRTVS 701, BLOCO M, EDIFÍCIO DÁRIO MACEDO, 1º ANDAR
CEP 70.340-909
BRASÍLIA – DF

E-mail: central.licitacao@planejamento.gov.br

Referência: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 02/2014

Abertura: 22/12/2014

Horário: 10h00min

A/C: Ilmo. Senhor (a) Pregoeiro (a),

IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

A Santiago & Cintra Consultoria Ltda., vem através desta, apresentar tempestivamente e mui respeitosamente, a Impugnação ao EDITAL supracitado em virtude dos fatos e das razões expostas a seguir.

DOS FATOS

1. Com base na análise dos itens “22.1” (página 17) que trata da vigência do contrato e da prorrogação (até 60 meses); Item “23.3” (página 18) que trata da adesão dos órgãos públicos ao referido registro de preço; e item “11” (página 34) que trata dos preços por km², o valor total permitido para contratações baseadas no referido EDITAL corresponde a R\$ 2.069.910.375 (dois bilhões, sessenta e nove milhões, novecentos e dez mil, trezentos e setenta e cinco reais).

2. O objeto definido para o EDITAL, item 1.1, refere-se: *“Registro de Preços para contratação, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de imagens óticas orbitais, de acervo ou programadas, com a unidade dimensionada em Km², em conformidade com as especificações deste EDITAL e de seus Anexos, que o integram e complementam (...).”*

No item 2.1 do Termo de Referência (página 24), o objeto é detalhado em quatro lotes conforme apresentado abaixo:

Item	Resolução Espacial Nominal (m)	Bandas Espectrais (Número Mínimo e Faixa Espectral)	Resolução Radiométrica Mínima	Erro Posicional Planimétrico Máximo- RMS (m)	Tipo da Imagem	Quantidade (km ²)	
1A	até 0,7	1 Pan e 4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	3,95	Acervo	595.353	
1P	até 0,7	1 Pan e 4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	3,95	Programada	5.243.579	
Lote 1						Subtotal	5.838.932
2A	até 1,5	1 Pan e 4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	7,60	Acervo	61.835	
2P	até 1,5	1 Pan e 4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	7,60	Programada	1.066.802	
Lote 2						Subtotal	1.128.637
3A	até 2,5	1 Pan e 4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	9,12	Acervo	16.000	
3P	até 2,5	1 Pan e 4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	9,12	Programada	15.000	
Lote 3						Subtotal	31.000
4A	até 6,5	4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	15,20	Acervo	17.710	
4P	até 6,5	4 Multi (R,G,B,NIR)	10 bits	15,20	Programada	280.900	
Lote 4						Subtotal	298.610
						Total	7.297.179

Conforme pode ser observado na segunda coluna, o TERMO DE REFERÊNCIA define com precisão a resolução espacial nominal em metros que deve ser atendida para cada um dos itens a serem fornecidos.

O conceito de resolução espacial nominal é amplamente difundido e conhecido na área de sensoriamento remoto e o Termo de Referência do EDITAL fez uso do conceito ao definir claramente a especificação das resoluções tanto no item 2.1, item 2.3 e com destaque nos itens 4.5 e 4.7, conforme transcritos a seguir:

*“4.5. Resolução espacial nominal: é a dimensão projetada no terreno, na visada nadir, do menor elemento sensor (pixel) do **dispositivo imageador** (grifo nosso), ou seja, representa o Elemento de Resolução no Terreno (ERT).”*

*“4.7. Imagem original: é a derivada do primeiro nível de processamento digital da imagem bruta de satélite, com a aplicação apenas da correção radiométrica de distorções devido às diferenças na sensibilidade dos elementos detectores do sistema sensor, **sem qualquer tipo de correção geométrica ou processamento de reamostragem de pixel** (grifo nosso), em sistema de coordenadas de imagem (linha e coluna), de modo a preservar o menor valor do ERT disponível para o sensor empregado, tanto para a banda pancromática, quando for o caso, quanto para as bandas multiespectrais.”*

3. O TERMO DE REFERÊNCIA do EDITAL apresenta no item 5.1 (página 27) a especificação técnica dos serviços, conforme transcrito a seguir:

*“5.1. A unidade será dimensionada em quilômetro quadrado de imagem **ortorretificada**, não obstante as imagens comporem cenas preestabelecidas, de acordo com as características técnicas de cada plataforma orbital e sua respectiva operadora.”*

O EDITAL no item 4.6 do Termo de Referência (página 26), que trata sobre definições, apresenta o seguinte texto:

“4.6. Ortoimagem ou imagem ortorretificada: é um produto geoespacial que ao ser apresentado no formato digital deve representar as feições geográficas projetadas ortogonalmente, com uma escala constante, corrigida do deslocamento devido ao relevo, por intermédio de modelos tridimensionais do terreno. Desta forma, deverá equivaler geometricamente a uma carta topográfica, o que possibilita a realização de medidas, de modo análogo às que são feitas sobre um mapa.”

Ainda com relação à especificação do produto, o TERMO DE REFERÊNCIA, item 5.2 (página 27) apresenta o seguinte texto:

“5.2. A CONTRATADA deverá informar para cada pedido de compra, por meio de um relatório técnico, o método, os parâmetros e os insumos utilizados no processo de ortorretificação das imagens a serem fornecidas. Não serão aceitas ortomagens obtidas a partir do uso de insumos e/ou métodos que apresentem erros posicionais e/ou resolução espacial incompatíveis com o erro posicional planimétrico máximo exigido para cada lote.”

No item 5.11 (página 28) do TERMO DE REFERÊNCIA transcrito a seguir, fica evidente a adição de serviços diversos sobre o “produto definido no objeto”:

*“5.11. Para cada pedido de compra que envolva o fornecimento de mais de uma cena, a CONTRATANTE deverá realizar o tratamento digital das imagens com relação ao **ajuste** (grifo nosso) radiométrico (luminosidade, contraste e tonalidade) e geométrico para evitar a descontinuidade das imagens. Não serão aceitas diferenças na ligação que sejam perceptíveis visualmente. Também não serão aceitos erros de descontinuidade de feições representadas na imagem decorrentes de processos de emendas ou entre cenas adjacentes.”*

Todos os itens acima que tratam da ortorretificação deixam claro que o contratante busca estabelecer alguns critérios técnicos que possam caracterizar o tipo de serviço a ser feito sobre as imagens, no entanto, não estabelece com precisão e de forma objetiva os critérios e parâmetros que devem ser utilizados pelo licitante e que seriam aceitos pelo contratante. Desta forma se estabeleceu desde já a subjetividade de avaliação do produto e, portanto, do

próprio produto a ser ofertado, fato este que em si descaracteriza a adequabilidade do pregão eletrônico, uma vez que o produto não pode ser caracterizado como bem comum.

4. As definições constantes do Termo de Referência com relação a imagens de acervo, item 4.2 e imagens de aquisição programada, item 4.3, e as informações constantes na segunda, terceira e quarta coluna do item 2.1 (página 24) não são suficientes para caracterizar o objeto pretendido.

DO MÉRITO

1ª IMPUGNAÇÃO - OBJETO DA LICITAÇÃO

O item 1.10. do EDITAL (Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2014) define como objeto do pregão eletrônico o:

“Registro de Preços para contratação, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de imagens óticas orbitais, de acervo ou programadas, com a unidade dimensionada em Km2, em conformidade com as especificações deste EDITAL e de seus Anexos, que o integram e complementam, conforme abaixo:”

A especificação técnica das imagens óticas orbitais e sua distribuição em lotes está fixada no item 2.1 do “TERMO DE REFERÊNCIA”, Anexo I do EDITAL.

Ali estão estabelecidas as grandezas e unidades que permitem padronizar as propostas que serão apresentadas.

Ocorre que tais definições não são suficientes para definir a precisão do objeto da licitação. Para tanto, seria necessário que o EDITAL estabelecesse, com clareza e certeza, a área a ser imageada e a data da imagem (art. 2º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005).

Sem tais informações, é possível afirmar que o PREGÃO ELETRÔNICO nº 02/2014 não tem objeto definido e, portanto, torna inviável a garantia de livre concorrência entre as empresas interessadas.

A licitação é o procedimento administrativo, regulado na Lei nº 8.666, de 21.06.1993, para a contratação de bens e serviços mais vantajosos para o Poder Público segundo critérios de qualidade e eficiência financeira.

Para se alcançar a lisura do procedimento e o atingimento do interesse coletivo da Administração Pública, Autárquica e Fundacional (nos três níveis da Federação), a licitação necessariamente deverá garantir isonomia entre os seus participantes e condições plenas de concorrência de suas propostas.

Está no art. 3º da Lei nº 8.666/93:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Somente se garante a isonomia entre os participantes, bem como condições plenas das propostas, **a exata definição do objeto da licitação**, de maneira a padronizar e objetivar o julgamento da melhor proposta (art. 15, I, da Lei nº 8.666/93).

Sem precisão do bem a ser adquirido, a Administração Pública não tem como analisar a proposta mais vantajosa, uma vez que cada uma oferecerá produto com variações.

O Art. 3º, II, da Lei nº 10.520, de 17.07.2002 fixa que a fase preparatória do pregão observará que:

“II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

Em cada um dos 4 lotes de cenas a serem licitadas, estão identificadas imagens de acervo e imagens programadas.

Segundo o item 4.2. do Termo de Referência (Anexo 1 do EDITAL), imagem de acervo é *“toda a imagem referente a uma data de aquisição da cena pelo sensor remoto anterior à data da solicitação de compra”.*

É dizer que a definição precisa do objeto somente ocorrerá em momento futuro, quando o Poder Público apresentar o *“Pedido do Contratante”.*

Ora, o objeto do Pregão Eletrônico nº 02/2014 não está definido e nem poderia ser definido em momento posterior. Não se sabe qual é a idade para as imagens do acervo (imagens de 2 anos, de 3 anos, de 10 anos?) ou a área a ser solicitada e, nem ao menos, a data limite para as *“imagens programadas”.*

No primeiro caso (imagens do acervo), a falta de definição da idade da imagem e da área imageada não permite a especificação precisa do objeto e certamente prejudica a

padronização e objetivação do julgamento da melhor proposta (art. 45 da Lei nº 8.666/93), além de inviabilizar a concorrência e uniformidade de bens oferecidos nas propostas.

Na falta dessas informações, apresentar-se-ão na licitação interessados que detenham imagens de acervo com diferentes idades e localizações. Qual é a melhor proposta: imagens de 2 anos da região sul ou imagens de 3 anos da região nordeste?

A resposta é impossível de obter, uma vez que não há padronização de critério, já que o objeto não está bem definido.

No segundo caso (imagens programadas), a falta de informações referentes à sua localização e ao prazo para sua aquisição pelo satélite torna o objeto do pregão indeterminado e caracteriza incertezas para o licitante e a falta de interesse para o certame, prejudicando a administração pública na possibilidade de adquirir a proposta mais vantajosa.

Por óbvio, essa situação prejudica radicalmente a possibilidade de concorrência entre interessados, já que não há produto certo a ser adquirido.

Nenhuma imagem de satélite pode ser em si definida sem a sua localização geográfica e a sua data de aquisição, fatores estes, fundamentais para embasar e subsidiar qualquer orçamento responsável. É impróprio e fora de qualquer política comercial ofertar a melhor proposta de preço possível sem o conhecimento prévio em que região, qual tamanho da área de interesse, qual época do ano e qual o intervalo de tempo (janela) deverá ser adquirida a imagem.

É fundamental considerar ainda que os vários serviços adicionais relacionados a ortorretificação mencionados no item 4.6, item 5.1 e item 5.2, sem a definição de clara e precisa no EDITAL dos parâmetros de análise, evidenciam que o objeto não está definido.

A falta dessas informações básicas, que prejudica a precisão na descrição do objeto, viola também o art. 2º, § 2º, do Decreto nº 5.450, de 31.05.2005, que assim exige:

“Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no EDITAL.”

Portanto, em resumo, o EDITAL, ao não definir as áreas, os prazos e datas das imagens de acervo e as programadas, acaba por não especificar com exatidão o próprio objeto da licitação em violação expressa aos princípios constitucionais de isonomia, da plena concorrência entre licitantes e de seleção da proposta mais vantajosa para a administração (desobediência aos art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 3º; 14; 15, I; 45, da Lei nº 8.666/93; arts. 1º e seu parágrafo único; 3º, I e II; 4º, X; e arts. 1º; 2º, § 1º e 2º; 7º; 9º, I, VI, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005).

Requer-se, dessa forma, a suspensão do procedimento licitatório para que o vício ora apontado no EDITAL seja sanado.

2ª IMPUGNAÇÃO – BENS E SERVIÇOS COMUNS

A Lei nº 10.520, de 17.07.2002 estabelece que “*para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão*”.

Seu parágrafo único define bens e serviços comuns como sendo “*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo EDITAL, por meio de especificações usuais no mercado*.”

Assim, conceito-chave para a promoção de licitação na modalidade de pregão é o de “*bens e serviços comuns*”.

Há consenso na doutrina e na jurisprudência no sentido de fixar que bens e serviços comuns são aqueles com configuração uniforme, que apresentem padrões de desempenho e qualidade, que possam ser auferidos de maneira objetiva e com exatidão.

Para tanto, é necessário que o objeto da licitação ofereça padrões objetivos de avaliação para se examinar a compatibilidade entre aquilo apresentado nas propostas e a descrição do EDITAL.

Para o objeto do presente certame, o item 2.1 do TERMO DE REFERÊNCIA (Anexo 1 do EDITAL) apresenta 3 grandezas que se prestam a dar padrão de análise e que, portanto, permitem uniformidade do produto oferecido pelos concorrentes: “*Resolução Espacial Nominal*”, “*Bandas Espectrais*” e “*Resolução Radiométrica Mínima*”.

Esses três conceitos são amplamente conhecidos pelo mercado e adotados pelas boas práticas empresariais no setor de imagens de satélite.

Entretanto, para que esses conceitos possam funcionar como verdadeiras balizas para garantir a certeza do objeto do pregão, são necessários que sejam aplicados da maneira como são compreendidos pela área de sensoriamento remoto e pelos definições dadas pelo próprio EDITAL (itens 4.5 e 4.7 do Termo de Referência).

Toma-se o caso da grandeza “*Resolução Espacial Nominal*”. **A sua aferição somente pode se dar no momento exato da aquisição da imagem, vale dizer, no momento em que se produz a “*imagem original*”** de que trata o item 4.7 do TERMO DE REFERÊNCIA (Anexo 1 do EDITAL).

Somente assim se preserva os parâmetros de qualidade de imagem exigidos pelo EDITAL que estão especificados no item 2.1 do TERMO DE REFERÊNCIA e que justificam, para o Lote 1, por exemplo, o acréscimo de preço do produto.

Entretanto, a CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES da SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, em esclarecimentos adicionais à Airbus (Processo nº 03300.000548/2014-77), na Resposta 03, deixou registrado que, em princípio, aceitaria imagens com resolução nativa (NADIR) inferior ao exigido no EDITAL, desde que avaliado o “*enredo técnico empregado no processo de geração das imagens*”.

O mencionado “*esclarecimento*” abre possibilidade para a aceitação de imagens originais que infringem as exigências técnicas do EDITAL e os próprios conceitos relacionados ao sensoriamento remoto e principalmente as especificações usuais no mercado. Além disso, a mencionada interpretação claramente prejudica os interesses da administração pública.

Além disso – e mais importante -, ao aceitar essa possibilidade, mediante a avaliação de “*enredo técnico*”, a CENTRAL/MP torna subjetivo e indeterminado um produto que tinha parâmetro de padronização que objetivava o posterior julgamento das propostas.

Na linha do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002 e do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 5.450/2005 é a existência desses “*padrões de desempenho e qualidade*” que permitem classificar o objeto do certame como “*bens e serviços comuns*” e, assim, viabilizar o próprio pregão eletrônico.

Ao se manter a interpretação divulgada por meio da referida Resposta nº 3 à Airbus, o objeto do contrato deixaria de ser “bem comum” e não mais seria possível a utilização da modalidade pregão eletrônico.

Além disso, não seria mais possível padronizar o produto oferecido pelos concorrentes, uma vez que passar-se-ia a uma avaliação subjetiva e a *posteriori* (a depender do “*enredo técnico*”) para se definir a “*Resolução Espacial Nominal*”.

Dessa forma, com base os argumentos acima expostos, requer-se a retratação da CENTRAL/MP para reconhecer que a aferição da “*Resolução Espacial Nominal*” somente será feita com base nos parâmetros do exato momento da aquisição da imagem (imagem original), como previsto no EDITAL já publicado (itens 4.5 e 4.7 do TERMO DE REFERÊNCIA), sob pena de violação direta ao art. 1º, caput e parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 17.07.2002, e arts. 1º, caput; e 2º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 5.450, de 31.05.2005.

DA SOLICITAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO

Face ao exposto requeremos a essa digna Comissão provimento a presente solicitação de impugnação do referido EDITAL e republicação do mesmo com as alterações necessárias em conformidade com a legislação que trata sobre licitações públicas.

Em assim não procedendo a essa Digna Comissão, requeremos desde já, que seja encaminhada à ilustre autoridade superior, para seu provimento.

Pede-se deferimento,

São Paulo, 17 de Dezembro de 2014.



Iara Musse Felix
Diretora Executiva
CPF: 823.628.747-53
SANTIAGO & CINTRA CONSULTORIA LTDA