



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL

PREGÃO PRESENCIAL Nº 40/2018
(Processo Administrativo nº 00144.003308/2018-18)

Julgamento de Recurso

EMPRESA HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Recurso administrativo interposto, tempestivamente, pela empresa **HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS**, inscrita no CNPJ sob o nº 20.367.629/0001-81, contra a decisão do Pregoeiro que a habilitou a proposta da empresa **FBR AVIATION INC.** para o Grupo 1 – Aeronave para o CBMERJ; Grupo 2 – Aeronave para Operações de Vigilância e Multitarefa; e Grupo 3 – Aeronave Policial Tática, durante a sessão pública do Pregão Presencial (Internacional) nº 40/2018, que tem por objeto a aquisição de aeronaves de asas rotativas.

2. DA MANIFESTAÇÃO DA INTENÇÃO DE RECURSO NO SISTEMA

2.1 Do registro

A empresa ora recorrente registrou intenção de recorrer, apresentando as seguintes alegações:

“Helicópteros do Brasil S/A - HELIBRAS, manifestou a intenção de apresentar recurso sobre aspectos técnicos do objeto, da documentação constante da proposta e documentação de habilitação da licitante declarada vencedora pelo pregoeiro.”

2.2 Da admissibilidade

O critério de aceitabilidade do recurso exige a manifestação imediata e motivada da intenção de recorrer, ao final da sessão, conforme dispõe o inciso XVII, do art. 11, do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000:

“XVII - a manifestação da intenção de interpor recurso será feita no final da sessão, com registro em ata da síntese das suas razões, podendo os interessados juntar memoriais no prazo de três dias úteis.”

Assim, tendo em vista que a manifestação de intenção registrada pela empresa atende aos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), este pregoeiro reconheceu a admissibilidade do recurso, concedendo o prazo de 3 dias para apresentação do recurso.

3. DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRENTE

A empresa **HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS** registrou suas razões, tempestivamente, conforme documento datado de 19 de dezembro de 2019 e assinado pela Senhora Flávia de Souza Maia, representante legal, juntado ao presente julgamento de recurso.

4. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS

A empresa FBR AVIATION INC apresentou suas contrarrazões ao recurso impetrado pela empresa HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS, tempestivamente, conforme documento datado de 24 de dezembro de 2019 e assinado pelo Senhor Guilherme Cunha, representante legal, juntado ao presente julgamento de recurso.

5. DA ANÁLISE

Inicialmente, cumpre salientar que todos os atos deste pregoeiro e equipe de apoio no curso da sessão pública do Pregão Preencial (Internacional) nº 40/2018-GIFRJ, bem como da administração do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro (GIFRJ), visam o estrito cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e o atendimento as finalidades da licitação, esculpidas no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a saber: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O ato de declaração do vencedor pode ser objeto de recurso por parte de qualquer licitante. Deverá o interessado manifestar-se quanto à sua intenção de recorrer na própria sessão pública, tão logo o Pregoeiro faça a declaração, sob pena de preclusão. Ao contrário do que ocorre nas modalidades da Lei nº 8.666/1993, tem-se no pregão a unirrrecorribilidade dos atos decisórios exarados pelo Pregoeiro, havendo, portanto, apenas uma oportunidade de recuso, cuja matéria pode envolver qualquer fase, aspecto ou ocorrência do procedimento.

No entanto, o art. 3º, inc. IV, da Lei nº 10.520/02, define as atribuições do pregoeiro, sem afastar a possibilidade de outras não mencionadas. A partir dessa disposição legal, as competências do pregoeiro são: receber as propostas e lances; analisar a aceitabilidade dessas ofertas e proceder a ordem de classificação; verificar a habilitação das licitantes e, selecionada uma proposta apta, ofertada por uma licitante habilitada, adjudicar-lhe o objeto do certame, caso não seja interposto recurso.

Declarado o vencedor da licitação, cumpre ao pregoeiro franquear aos licitantes a possibilidade de manifestar intenção de recorrer se assim desejarem. Para isso, estava estabelecido no edital que a manifestação deveria ser imediata, consoante com o estabelecido no inciso XVIII do artigo 4º da Lei 10.520/2002.

Apresentada intenção de recorrer pelo licitante, o pregoeiro deverá submeter essa manifestação ao crivo do exame de admissibilidade. Mas atente-se, sua competência se limita à verificação da existência de motivação que ampare e justifique o inconformismo do licitante. O pregoeiro só dispõe de competência para denegar a interposição de recurso se o licitante não demonstrar, por meio de motivação racional, o necessário interesse de agir.

Por essa razão, não servem como motivação alegações desprovidas de qualquer relação com o curso do procedimento. O licitante não pode motivar sua intenção de recorrer exclusivamente na sua vontade. Essas alegações não revelam interesse de agir no sentido de alterar a decisão.

Por outro lado, pelas mesmas razões o pregoeiro não poderá deixar de dar acesso ao recurso para licitante que justificar sua inconformidade na prática de ato ilegal. A recusa da motivação, nesse caso, significará pré-julgamento do mérito e, por isso, invasão de competência exclusiva da autoridade superior.

Aqui cabe diferenciar motivo de motivação. Motivo é o acontecimento fático que autorizou ou determinou a realização do ato. Já motivação, é a exposição desse fato e das justificativas de direito que ensejaram a prática do ato. Ao pregoeiro compete verificar a existência de motivo e não a procedência do mérito que envolve a motivação. O ato de análise da existência de motivação que ampara a intenção de

recorrer se distingue do ato de julgamento do mérito dessas razões.

Isto posto, temos que o pregoeiro entendeu que a intenção de recorrer interposta pela empresa HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. – HELIBRAS, uma vez que atendiam aos dois requisitos essenciais, a saber: (a) a manifestação dessa intenção imediatamente após a declaração do vencedor da licitação pelo pregoeiro; e (b) a apresentação de motivação que ampare essa intenção.

No entanto, não é possível confundir o exercício do ato de exame de admissibilidade que incumbe ao pregoeiro exercer no momento da manifestação da intenção de recorrer pelos licitantes, com a prática do julgamento do mérito das razões recursais. A competência para julgar os recursos interpostos em procedimentos licitatórios realizados pela modalidade pregão assiste à autoridade superior e não ao pregoeiro.

Segundo o saudoso mestre Diogenes Gasparini é o meio adequado para o superior rever o ato, decisão ou comportamento de seu subordinado, especialmente da comissão de licitação, quando devidamente interposto. (cf. in Direito Administrativo, 13ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 684).

O entendimento vai ao encontro de manifestação do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.788/2003 entendeu que a Comissão de Licitação ao reconsiderar seu ato (juízo de retratação) deve encaminhar o recurso à autoridade superior para sua apreciação sendo os autos remetidos à autoridade superior, esta terá prazo de 5 (cinco) dias úteis para proferir a decisão final. Afastando da mesma a competência para decidir.

Por fim, para apresentar a autoridade competente para analisar o recurso, novamente nos utilizamos das lições de Diogenes Gasparini que define o recurso como sendo a petição dirigida à autoridade superior pleiteando a modificação do ato da autoridade inferior. (ob. cit. p. 687).

A despeito do erro formal praticado por ambos os licitantes ao endereçarem a o Recurso Administrativo e as Contrarrazões ao Recurso Administrativo a autoridade sem competência para a decisão, não podemos abdicar dos ensinamentos do mestre Marçal Justen Filho, para o qual a avaliação dos pressupostos recursais deverá ser realizada com mais largueza do que no direito processual, uma vez que vigora para a Administração Pública o poder-dever de revisar e sanar os atos viciados. Assim, recomenda-se que mesmo um recurso defeituoso, seja conhecido pela Administração a título de direito de petição. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 850).

Apresentado o recurso pela requerente, e tendo sido endereçada a este pregoeiro, será emanada análise dos fatos e submetida a análise do Ordenador de Despesas, autoridade que emitirá a decisão sobre o ato em tela. Da análise, serão expostos pontos acatando e afastando as bases argumentativas de ambos os postulantes.

Durante a análise faz-se necessário analisar os fundamentos jurídicos e metajurídicos que nortearam o processo como um todo e a ação das partes, considerando aspectos históricos que motivaram os atos praticados.

Ainda, cabe à Administração observar os princípios da PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, JULGAMENTO OBJETIVO E VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, típicos dos procedimentos licitatórios, conforme prevê a Lei nº 8.666/93. Na mesma Lei, este último princípio citado tem especial destaque, como pode-se observar no art 41, in verbis:

"Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada." (grifei)

Segundo o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – 4ª edição (2010), o princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório *"obriga a Administração e o licitante a observarem as*

normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.

Neste mesmo sentido, o Acórdão Acórdão 204/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator) traz o seguinte: “*Zele para que **não sejam adotados procedimentos que contrariem, direta ou indiretamente, o princípio básico da vinculação ao instrumento convocatório, de acordo com os arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993.***” (grifei)

Para facilitar a exposição dos fatos e embasar melhor a decisão do Ordenador de Despesas, este pregoeiro se reservará o direito de mudar a sequência argumentativa apresentada para a sequência do edital, a fim de apresentar os eventos na forma que ocorreram, uma vez que a licitação deve ser analisada como um todo, sendo descabida a tentativa de alçar do processo pontos isolados a fim de pinçar elementos que atendam a interesses que não o público.

Da análise da “RAZÃO 1” apresentada, na qual questionou-se a habilitação da empresa FBR AVIATION INC, trago à baila os fatos que se seguem.

Para fins de credenciamento, ambas as empresas apresentaram representante nos termos do edital:

“3.2. Considera-se como representante do licitante qualquer pessoa habilitada, nos termos do estatuto ou contrato social, do instrumento público de procuração, ou particular com firma reconhecida, ou documento equivalente.

3.2.1. O estatuto, o contrato social ou o registro como empresário individual devem ostentar a competência do representante do licitante para representá-lo perante terceiros.

3.2.2. O instrumento de procuração público, ou particular com firma reconhecida, deve ostentar os necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame, devendo vir acompanhado dos documentos de constituição da empresa ou do registro como empresário individual.”

O instrumento também as condições para participação no pregão por empresa estrangeira:

“4.3 As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão comprovar que têm representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa e judicialmente, e apresentar, tanto quanto possível, os documentos equivalentes e os complementares exigidos neste Edital e Anexos.

4.4 As empresas estrangeiras que não puderem apresentar a documentação exigida neste Edital e Anexos, por força de legislação específica de país de origem do licitante, ou que não apresentarem equivalência em relação à legislação brasileira, deverão apresentar declaração informando a impossibilidade de atendimento aos mesmos, autenticada pelo respectivo consulado e traduzida por tradutor juramentado no Brasil, que deverá ser, nos termos do art. 129, da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, registrada em Cartório de Registros de Títulos e Documentos do domicílio das partes, podendo usar como modelo o ANEXO ao Edital.”

Por fim, antes da fase de lances ter início, foi exigido que a proposta apresentasse, entre outros elementos:

“6.1 A proposta de preços deve ser emitida por computador, redigida em idioma português, com clareza, sem emendas, rasuras, acréscimos ou entrelinhas, devidamente datada e assinada, como também rubricadas todas as suas folhas, e estando a última assinada pelo licitante ou seu representante, devendo ainda:

6.1.1 Conter o nome da proponente, endereço completo, números do CNPJ e da Inscrição Estadual ou Distrital, telefone e e-mail.

6.1.2 As características do objeto de forma clara e precisa, indicando marca, fabricante, modelo, tipo, procedência e demais dados pertinentes, observadas as especificações constantes no presente Termo de Referência.

6.1.3 Declaração do fabricante das aeronaves oferecidas credenciando a proponente para a comercialização.

6.1.4 Documentação comprobatória de que o fabricante possui representação ou empresa homologada, e certificada no Brasil, para atender aos procedimentos de assistência técnica e garantia.

(...)

6.3.6 Declaração do licitante se comprometendo a prestar suporte técnico, bem como prover a assistência técnica em conformidade com as exigências estabelecidas no termo de referência, indicando o prazo de garantia dos equipamentos não inferior a 36 (trinta e seis meses), contra quaisquer defeitos de fabricação, desgaste precoce ou montagem, a contar da data de recebimento definitivo, incluindo assistência técnica gratuita a ser prestada pelo fornecedor, composta de mão-de-obra, substituição, reposição de peças e componentes, salvo se constatada a indevida utilização do equipamento pelo operador final, caso fortuito ou força maior, indicando os locais e empresas homologadas no Brasil para a respectiva manutenção e autorizadas pelo fabricante.

6.3.7 Declaração do licitante de que todas as licenças, autorizações, licenciamentos, homologações, certificações, registros referentes ao objeto proposto por ocasião desta licitação reverterão em benefício do GFRJ.

6.3.8 Declaração expressa do licitante contendo claramente as exigências estabelecidas e as condições da execução da garantia técnica, firmada pelo fabricante ou seu representante legal no Brasil, e acompanhada dos respectivos documentos de delegação de poderes, tradução juramentada no Brasil, notariação e consularização, conforme aplicável." (grifei)

Torna-se, de antemão, sem prejuízo das alegações das partes, observar que não há divergências apresentadas sobre o cumprimento dos requisitos apresentados até a contenda no tocante ao item 6.3.8 supracitado. Há no instrumento convocatório diferenças entre declarações do fabricante e do licitante, onde há a tentativa de transferir a outrem competências declaratórias impertinentes.

Não obstante, a despeito de constituir entendimento comum no mercado aeronáutico, fato demonstrado nas contrarrazões da empresa FBR AVIATION INC, de que a AgustaWestland do Brasil é a representante da Leonardo Helicopters em solo brasileiro, não há de se questionar que, ante ao menor indício de tentativa de fraude na documentação apresentada, cabe à Administração rever seus atos.

No entanto, não foi observado, na argumentação apresentada pela HELOCÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS prova contrária do vínculo. A requerente baseou seus argumentos em comprovar que a declaração continha elementos falsos, indicando ao pregoeiro que seria possível verificar a informação na ANAC e no website da Leonardo Helicopters.

Sem a necessidade de apensar documentos diversos dos já apresentados na fase habilitação, rubricados pela representante legal da requerente, é possível realizar uma das verificações apontadas, na qual vemos que a AgustaWestland do Brasil é cadastrada na ANAC para a comercialização, entre outros, de aeronaves da Leonardo S.P.A. Em consulta ao website indicado pela requerente, também foi possível verificar que, ao falar da presença global, o fabricante cita, somente, a AgustaWestland do Brasil como sua representante na América do Sul. Também foi possível observar que "marca" AgustaWestland se repete para os Estados Unidos da América, Brindisi (cidade italiana), Frosinome (cidade italiana), Tessera (cidade italiana), Reino Unido, Bélgica, Polônia e Itália.

O reincidente uso da "marca" AgustaWestland no website da Leonardo S.P.A, sendo por 4 (quatro) vezes no território italiano, país sede do fabricante, em conjunto com o uso da chancela da Leonardo Helicopters na declaração apresentada, aliada à documentação ANAC constante no processo, considerados, ainda, os argumentos apresentados pela empresa FBR AVIATION INC, levam este pregoeiro a assessorar esse Ordenador



de Despesas no sentido a rejeitar tentativa da recorrente de alegar que Agusta Westland do Brasil não se constitui representante da Leonardo S.P.A em território brasileiro e todas as demais alegações dela decorrentes.

Torna-se obtuso buscar exigências diversas das exigidas no instrumento convocatório. Assim este pregoeiro também desconhece a relevância dos poderes investidos ao senhor Roberto Duhá no tocante ao valor, uma vez as garantias financeiras do contrato, qualquer que seja a espécie, não são devidas pela AgustaWestland do Brasil ou pela Leonardo S.P.A, mas, sim, pela FBR AVIATION INC.

Da mesma forma, não há no item 6.3.8 do instrumento convocatório a exigência de reconhecimento de firma. Podendo, sim, ser caracterizado como um erro na formalização do processo, não foi apresentada impugnação tempestiva sobre a ausência da exigência. Cumpre-se salientar que, no instrumento convocatório, há a exigência quando necessário do procedimento notarial, conforme pode-se observar:

*3.2. Considera-se como representante do licitante qualquer pessoa habilitada, nos termos do estatuto ou contrato social, do instrumento público de procuração, ou particular **com firma reconhecida**, ou documento equivalente.*

(...)

*3.2.2. O instrumento de procuração público, ou particular com **firma reconhecida**, deve ostentar os necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame, devendo vir acompanhado dos documentos de constituição da empresa ou do registro como empresário individual.*

(...)

*4.4 As empresas estrangeiras que não puderem apresentar a documentação exigida neste Edital e Anexos, por força de legislação específica de país de origem do licitante, ou que não apresentarem equivalência em relação à legislação brasileira, deverão apresentar declaração informando a impossibilidade de atendimento aos mesmos, **autenticada** pelo respectivo consulado e traduzida por tradutor juramentado no Brasil, que deverá ser, nos termos do art. 129, da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, registrada em Cartório de Registros de Títulos e Documentos do domicílio das partes, podendo usar como modelo o ANEXO ao Edital.*

(...)

*10.15.1. A empresa(s) ou sociedade(s) estrangeira(s) que não funcione(m) no Brasil, tanto quanto possível, deverá(ão) apresentar os documentos equivalentes aos das empresas brasileiras, **autenticados** pelos respectivos consulados e traduzidos para o idioma brasileiro por tradutor juramentado no Brasil, conforme o disposto no art. 32, § 4.º da Lei 8.666/93 e art. 16 do Decreto n. 3555/2000, sendo que, no caso de inexistência de documentos equivalentes ou proibição ou dispensa, por lei ou norma legal, de apresentar quaisquer dos documentos solicitados, o(s) fato(s) deverá(ão) ser devidamente declarado(s), conforme modelo ANEXO ao Edital, apresentando também o seguinte documento complementar:*

(...)

*19.18 Antes do pagamento, a Contratante realizará consulta on line ao SICAF e, se necessário, aos sítios oficiais, para verificar a manutenção das condições de habilitação da Contratada, devendo o resultado ser impresso, **autenticado** e juntado ao processo de pagamento.” (grifei)*

Cumprido, ainda, salientar que as exigências de habilitação e qualificação constantes do edital visam garantir à Administração a contratação da proposta mais vantajosa possível associada a garantias mínimas de que o objeto será cumprido de maneira satisfatória. Assim, a segurança quanto ao cumprimento satisfatório do objeto deve ser alcançado por meio de exigências mínimas de qualificação técnica.

Dessa forma, o edital da licitação em tela, no que se refere à comprovação da qualificação técnica, previu o seguinte:

“10.6. As empresas, deverão comprovar, ainda, a qualificação técnica, por meio de:

10.6.1 Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.”

Observe-se que o instrumento convocatório não cita que o bem deverá ser idêntico ao licitado, mas similar em características, quantidades e prazos. Neste contexto, Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – 4ª edição (2010) afirma que “por meio desse documento o licitante busca

comprovar experiência anterior na execução de atividades **similares ao do objeto do certame** e demonstrar que possui **condições técnicas necessárias e suficientes para cumprir o contrato.**" (grifei)

Corroborando com o acima citado, observa-se o Acórdão nº 1852/2010 – TCU/2ª C (Voto do ministro Relator):

"5.15. Quanto à qualidade dos atestados, doutrina e jurisprudência defendem que a comprovação deve se dar por meio de objetos similares, e não necessariamente idênticos, visto que o objetivo da medida prevista na legislação é unicamente aferir se a licitante possui experiência anterior na produção e/ou fornecimento de bens da mesma natureza daqueles que estão sendo contratados. Ou seja, a finalidade é apenas afastar eventuais interessados que não detenham capacidade mínima de atender à Administração." (grifei)

No que se refere ao atestado apresentado pela FBR AVIATION INC, verifica-se que o bem constante do atestado, apesar de não ser idêntico, trata-se de material similar (equipamento para perícia), inclusive no que tange ao custo e forma de fornecimento exigido pelo edital da licitação em epígrafe. Ainda, verifica-se o fornecimento de outros materiais de perícia por meio dos atestados encaminhados, o que comprova a capacidade técnica da empresa para fornecer o bem licitado.

Por fim, visando apresentar a este Ordenador de Despesas subsídios para esgotar o tema, soma-se à base argumentativa que foi apresentada pela FBR AVIATION INC, e rubricado pela representante legal da HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. – HELIBRAS, Atestado de Capacidade Técnica, traduzido por tradutor juramentado e consularizado, expedido pela empresa Estadunidense "Airtrade Aviation Corp.", declarando que a FBR AVIATION entregou conforme e nos termos de previsão contratual um helicóptero monoturbina modelo Robinson R66 e um helicóptero biturbina modelo A109All.

Assim, a despeito de todo o arcabouço jurídico apresentado, encontramos nos autos comprovação de que a licitante declarada vencedora do certame pelo pregoeiro possui, entre outros, Atestado de Capacidade Técnica para o fornecimento de helicóptero biturbina.

Por fim, encerrando o assessoramento no tocante aos argumentos contra a habilitação da FBR AVIATION INC, este pregoeiro volta-se, novamente, ao instrumento convocatório:

"10.13. No julgamento da habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação."

Este pregoeiro, não tendo encontrado erros ou falhas na documentação da habilitação não precisou recorrer ao dispositivo supracitado. No entanto, mesmo considerando que os argumentos apresentados pela HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. – HELIBRAS pudessem conter algum fundamento no tocante à habilitação da FBR AVIATION INC, nenhum deles constitui, no entendimento deste pregoeiro, erro ou falha capaz de alterar a substância e a validade jurídica dos mesmos.

Passada a análise da habilitação, cabe a este pregoeiro assessorar o Senhor Ordenador de Despesas no tocante à "RAZÃO 2". Para tal, a fim de alinhar a hermenêutica ao interesse público, torna-se necessário de trazer à baila o histórico da contratação.

Por ocasião do recebimento da Requisição nº 062 – PCERJ, encontrava-se anexo o Termo de Referência nº 016/2018, contendo toda a documentação necessária para a aquisição, por contratação direta, da aeronave H125, de fabricação da HELIBRAS. No processo é possível analisar a condição comercial da HELIBRAS, proposta especial com documentação pertinente, certidões, documentação de habilitação da HELIBRAS, trocas de mensagens eletrônicas, enfim, todo o processo em condições de ser aproveitado e efetivar a contratação.

O fundamento legal apresentado consiste em padronização da frota, através de processo nº E09/622/0004/2000, que padronizou para emprego nas Polícias Militar e Civil do Estado do Rio de Janeiro o helicóptero modelo AS 350 – Esquilo (de fabricação da HELIBRAS). Assim, como processo ratificando a



padronização da frota da PCERJ nº E09/063/0012/2005. Este pregoeiro não conseguiu acesso aos processos.

Ao receber a requisição do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, foi decidido por fazer gestões junto aos Órgãos de Segurança Pública a fim de verificar o processo de aquisição a ser tomado. De imediato, foi verificado que não havia na frota estadual (aqui compreendido também a Casa Civil) padronização de frota. O Estado do Rio de Janeiro opera aeronaves dos fabricantes Helibras (em todos os órgãos dotados de helicópteros), Leonardo Helicopters (Casa Civil, inclusive sendo o AW 169), Bell Helicopter (PCERJ e PMERJ) e Schweizer (PMERJ).

Superado o argumento da padronização fez-se necessária uma análise minuciosa da motivação do ato (da necessidade da compra), identificando as necessidades, para chegar aos requisitos operacionais que atendessem ao interesse público.

A Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro foi estabelecida por intermédio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. O parágrafo 2º do referido instrumento legal estabelece como objetivo norteador da intervenção federal, que seja posto a termo a grave perturbação da ordem pública que atinge o Estado do Rio de Janeiro.

A Portaria Normativa nº 5 – Gabinete de Intervenção Federal, de 29 de maio de 2018, aprovou o Plano Estratégico de Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Este documento tem por finalidade estabelecer as bases do planejamento estratégico e da gestão das atividades a serem desenvolvidas no âmbito do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – GIFRJ.

O GIFRJ é o órgão de planejamento, coordenação e controle a serviço do Interventor Federal, em ligação direta com aquela autoridade. Compõem ainda a estrutura principal do GIFRJ, o Gabinete Pessoal do Interventor Federal, as Assessorias de Comunicação Social, Jurídica e de Controle Interno; a Secretaria de Intervenção Federal e a Secretaria de Administração. Esses órgãos proporcionam o assessoramento oportuno e tempestivo no relacionamento e na comunicação com a sociedade para os assuntos da Intervenção, no respeito ao ordenamento jurídico nacional e na fiscalização administrativa e financeira do emprego dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal.

Cabe à Secretaria de Intervenção Federal a condução das atividades de planejamento, coordenação e controle das ações que possibilitem a recuperação da capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e da SEAP; a diminuição dos índices de criminalidade, e o aumento da sensação de segurança na sociedade fluminense.

Por ocasião da assunção das atividades de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, pelo Interventor Federal, coube ao Gabinete de Intervenção do Rio de Janeiro o levantamento dos principais óbices encontrados junto aos órgãos de segurança pública do Estado.

Em visitas e inspeções realizadas pelo Interventor acompanhado de seu staff, foram constatadas deficiências de ordem material e pessoal, de maneira específica no caso em tela, na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ e no Grupamento de Operações Aéreas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GOA-CBMERJ).

Observou-se que há necessidade de aquisição de aeronaves de asas rotativas para incrementar a capacidade operacional dos intervencionados, corroborando com os argumentos apresentados por cada instituição.

A contratação deverá propiciar e restabelecer as condições de trabalho, capazes de motivar a produtividade dos agentes de segurança; e ainda, contribuir para a consecução do seguinte Objetivo Estratégico da Intervenção Federal:

"OE/02: Recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro".

A PCERJ apresentou a seguinte demanda:

"O estado do Rio de Janeiro é atualmente um dos principais polos econômicos e culturais do país, com a terceira maior população do Brasil. Em consequência dessa grandeza, o Rio de Janeiro também sofre com o crescimento do tráfico de drogas e da violência que hoje assola todo o país, expondo jovens e adolescentes à situação de risco social, bem como as famílias à violência urbana. Esta situação agrava-se com a evolução das organizações criminosas que se modernizam a cada dia, atuando com equipamentos e armamentos altamente sofisticados, dificultando cada vez mais a ação policial e causando na população o aumento da sensação de insegurança.

O Governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) vem adotando medidas para pacificar áreas consideradas conflagradas e com alto índice de violência, dotando as Polícias Militar e Civil de meios, ferramentas, equipamentos e sistemas voltados para levantamentos, prevenção, controle e repressão da criminalidade, além de ações preventivas em comunidades carentes, combatendo de forma inteligente o tráfico de drogas nesses locais, sabidamente áreas geográficas de difícil acesso. Mesmo com todos esses esforços, o crime como um todo e em especial o tráfico ilícito de entorpecentes, é uma atividade itinerante o que dificulta a ação preventiva e repressiva.

*Para prevenir e reprimir de forma mais eficaz as ações criminosas, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros meios, faz **uso do helicóptero no policiamento aéreo**, o que apresenta resultados eficazes.*

*O Poder Público estadual tem necessidade de se fazer presente, muitas vezes com a participação efetiva das Forças que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado fato que exige deslocamentos rápidos e que só podem ser realizados por via aérea. Essa capacidade permitirá **manter presença constante da Polícia Civil do Rio de Janeiro nas operações policiais nas favelas do Rio, assim como nos apoios aos demais órgão de segurança pública e defesa civil em qualquer parte do Estado.***

É notório e visível o crescimento e desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro nos últimos anos, tendo sido recentemente palco de diversos eventos tais como Copa das Confederações de 2013, Encontro Mundial da Juventude Católica em 2013, visita do Presidente Obama, Rock in Rio, Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas de 2016, entre outros.

Visando principalmente atender ao expressivo aumento da demanda por serviços aéreos policiais, o SAER/CORE/PCERJ necessita de ser reaparelhado operacionalmente. Sendo assim, é de extrema necessidade a aquisição de mais 2 helicópteros, para dar continuidade ao apoio aéreo que executa desde 1971.

Dentro desse contexto, a utilização de recursos tecnológicos de ponta, sobretudo os de inteligência, que já são largamente utilizados em diversos países como requisito essencial para o êxito das operações, sejam elas policiais ou militares, uma vez que os mesmos possibilitam uma intervenção precisa, cirúrgica, acarretando máxima efetividade e sucesso no combate às ações criminosas com uma diminuição considerável de possíveis efeitos e danos colaterais.

*Há de se considerar ainda, que a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) já emprega um desses recursos, que é o **sistema de captação e transmissão de imagens em tempo real embarcados em helicópteros e que tem demonstrado ser uma imprescindível ferramenta na prevenção e combate à criminalidade.***

Alguns fatos recentes onde essa tecnologia foi muito bem empregada a partir de uma aeronave modelo monoturbina, foram as ações de retomada e pacificação de áreas consideradas violentas, tais como: Vila Cruzeiro, Complexo do Alemão, Complexo de São Carlos, Mangueira, Rocinha, etc. Além de outras operações policiais que obtiveram êxito, graças a este recurso.

Entretanto, chegou-se à conclusão que em determinadas missões, há a necessidade de se manter a aeronave sobrevoando o local, objeto da missão, em altitudes maiores e em



voo pairado por mais tempo, procedimento este que aumentará a eficácia do resultado, porém, com um indesejável aumento de desgaste do piloto. Desta forma, primando sempre pela segurança, a aeronave a ser adquirida deverá possuir, além de dois motores, um sistema automático de controle voo (piloto automático) com no mínimo 03 (três) eixos. Este sistema permitirá um voo mais seguro, automatizando o deslocamento da aeronave por meio de um, permitindo que a tripulação dedique-se ao monitoramento dos demais sistemas controle eletrônico dos sistemas de navegação, além de auxiliar na estabilização da aeronave no voo pairado da aeronave, propiciando uma substancial diminuição da carga de trabalho dos pilotos. Sem, contudo, descartar a necessidade da outra aeronave estar preparada para ter o sistema embarcado em caso de indisponibilidade da primeira.

Outro aspecto importante a ser considerado, é que, apesar de formalmente as aviações do estado do Rio de Janeiro possuírem comandos distintos, o **SAER atua, desde a sua criação em 1971, operacionalmente integrado com o Grupamento Aéreo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e com o Grupamento de Operações Aéreas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, quando requerido e necessário, realizando além das operações policiais diversas, missões de defesa civil, de resgate, socorro e ajuda humanitária em coordenação com os demais órgãos de aviação do Estado, bem como, em apoio às missões de segurança pública de responsabilidade inclusive do Governo Federal.**

Ressaltando ainda que: **"A Lei 8666, de 21 de junho de 1993, prevê que a aquisição de qualquer equipamento deva contemplar o interesse público de forma a que seu emprego permita a melhor utilização para a qual será destinado".** Dessa forma, as configurações propostas buscam tão somente o atendimento das necessidades referentes ao desenvolvimento dos voos dos helicópteros das polícias do Estado do Rio de Janeiro de forma eficaz e segura.

Por fim, **a extrema variedade e complexidade de equipamentos, acessórios, sistemas instalados e características gerais do helicóptero apresentadas nesse documento, além do fato de que no Brasil há apenas uma montadora/fabricante de helicópteros, portanto, um único fornecedor que teria condições de oferecer o produto pretendido, seria adequado que a forma de aquisição do objeto contemplasse também empresas estrangeiras, para permitir uma disputa mais justa entre as empresas interessadas, sendo também, mais adequado e interessante para o órgão público.**

É importante considerar também necessidade de aumentar a segurança das operações aéreas, com a utilização de aeronaves modernas, com recursos tecnológicos avançados e sistemas redundantes, que potencializam a segurança de voo.

Além disso, **como as aeronaves estão configuradas como multimissão, isso também propiciará que as aeronaves possam estar realizando ações distintas, simultaneamente. Ações essas, que não poderiam ser realizadas pelas atuais aeronaves constantes na frota, por falta de capacidade técnica e de performance."** (grifei)

Por sua vez, o CBMERJ apresentou:

Para fazer frente às grandes calamidades, catástrofes da natureza e às necessidades de evacuação/resgates aerotransportados e ao traslado de equipes de salvamento e socorro nos limites estaduais, o poder público conta com o emprego do Grupamento de Operações Aéreas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ), que atualmente opera quatro helicópteros monoturbinas e um biturbina leve.

Com a aquisição de helicóptero de porte médio poderão ser deslocadas facilmente equipes de tropa que tenham até nove brigadistas ou outros membros em **missões de combate a incêndios florestais ou em outras, quando a situação assim exigir, bem como fazer o resgate primário e/ou secundário de até 2 (dois) pacientes em estado grave, deitados em macas e devidamente assistidos por equipe médica, ampliando a capacidade operacional da Corporação.**

Além disso, **a aeronave pretendida será homologada para realização de voos por instrumentos, permitindo a realização de operações em condições meteorológicas mais restritas e voos noturnos com maior segurança para a tripulação e vítimas. Esta**



característica importa em uma nova capacidade operativa, principalmente no que tange o transporte de órgãos vitais e missões aeromédicas, possibilitando o emprego da nova aeronave em circunstâncias que as aeronaves atuais do CBMERJ não são aplicadas por restrições de segurança.

Face ao exposto, justifica-se a aquisição de helicóptero categoria bimotor de porte médio, por parte do Estado do Rio de Janeiro, a fim de prover serviços de qualidade à população através do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ). (grifei)

Com base nas informações obtidas, foi verificado que o procedimento licitatório a ser estabelecido para tal aquisição seria uma LICITAÇÃO INTERNACIONAL, uma vez que tal procedimento sugere que seja possível obter maior concorrência e ainda, devido às características do bem solicitado, seja a melhor solução.

Face à complexidade do objeto, foi elaborada a Consulta Pública 05/2018 – GIFRJ, na qual, além da pesquisa de mercado, buscava-se obter na iniciativa privada ajustes para realizar a compra seguindo os princípios da isonomia, supremacia do interesse público, impessoalidade, eficiência e demais processos previstos no ordenamento jurídico, embasando o Termo de Referência do pregão presencial vindouro.

Como natural, foi verificado nas contribuições das empresas, além da desejada busca por retirar elementos que constituiriam limitações a seus produtos, diversas tentativas de direcionamento dos objetos, o que colocaria o interesse público em segundo plano frente aos interesses de pessoas ou grupos e prejudicaria a competitividade.

Outro argumento redundantemente apresentado foi que as empresas estrangeiras, face à necessidade de tradução dos documentos da consulta pública, não tiveram igualdade de condições para opinar no processo.

Dada a urgência em processar a licitação e a latente necessidade de atender às necessidades da população fluminense, foi colocado no Termo de Referência dispositivos que garantissem a competitividade, desde que atendidos algumas premissas essenciais: (a) o atendimento do interesse público; (b) a disponibilidade de assistência técnica em território nacional a fim de garantir a operacionalidade da frota.

Dentre os pontos, destaca-se:

"1.2.2.1 Caso não seja possível o cumprimento de um requisito essencial, a OFERTANTE deverá propor uma solução alternativa, indicando seus impactos nos campos técnico, logístico, operacional e no ciclo de vida do projeto, bem como incluir seus impactos no Apoio Logístico Inicial e no custo do ciclo de vida.

(...)

1.2.7 PROVISÃO COMPLETA – Para a capacidade instalada na Aeronave para uso futuro de um dado sistema, subsistema ou componente. A Provisão Completa deverá atender aos seguintes critérios:

1.2.7.1 A estrutura primária deverá ser dimensionada no projeto de engenharia da Aeronave e ensaiada na Fase de Desenvolvimento, frente às necessidades da futura instalação.

1.2.7.2 Cada elemento, especificamente exigido para a futura instalação, diretamente conectado na estrutura primária da Aeronave, tais como furos, suportes fixos, encaixes, braçadeiras e outros, deverá ser instalado na Fase de Produção;

1.2.7.3 Cada linha hidráulica, dutos, fiação e cablagens elétricas, conectores e outros, especificamente exigida para a futura instalação, deverá ser instalada na Fase de Produção.

1.2.7.4 Cada necessidade de energia elétrica, de sinais, de arrefecimento e outras, especificamente exigida para a futura instalação, deverá ser dimensionada no projeto de engenharia da Aeronave e provida na Fase de Produção;

1.2.7.5 A futura instalação não deverá exigir reposicionamento, remoção ou desativação de sistemas, subsistemas ou componentes instalados na Aeronave na Fase de Produção; (grifei)

Na busca pela manutenção da competitividade este pregoeiro tomou o devido cuidado de incluir a possibilidade de havendo o cumprimento dos requisitos na proposta formal, aceita pelo corpo técnico constituído para este fim, é possível que o requisito seja desenvolvido durante a fase de produção da aeronave. Cabe destacar que, em nenhum momento foi exigido que o ofertante possuísse uma solução completa, sem necessidade de adaptações.

A despeito do fato, o edital previa:

6.14 É facultado aos licitantes a apresentação de prospectos, folhetins, manuais de usuário, manuais técnicos ou outra publicação impressa ou mídia referente aos equipamentos propostos, os quais constituirão apenas da proposta de preços e serão considerados para efeito de julgamento e aceitabilidade das propostas.(grifei)

Observa-se que os prospectos, folhetins, manuais de usuário, manuais técnicos ou outra publicação impressa ou em mídia se constitui apenas acessório para decisão, sendo a proposta apresentada pela empresa o elemento principal.

O cumprimento efetivo da proposta será, sim, alvo de análise, conforme se observa no Termo de Referência:

1.3.2.2. A aeronave, assim como todos seus materiais, equipamentos e componentes, devem estar homologados pela autoridade certificadora brasileira competente.

(...)

1.8.3.2. A aeronave, assim como todos seus materiais, equipamentos e componentes, devem estar homologados pela autoridade certificadora brasileira competente.

(...)

1.13.2.2. A aeronave, assim como todos seus materiais, equipamentos e componentes, devem estar homologados pela autoridade certificadora brasileira competente.

(...)

4.1. A empresa ficará obrigada a entregar as os bens e prestar os serviços constantes neste Termo de Referência, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data de assinatura do contrato.

4.2. Caso as aeronaves ou demais materiais sejam diferentes das propostas, não cumprirem alguma das especificações técnicas ou apresentarem defeitos, serão consideradas não entregues e a contagem do prazo de entrega não será interrompida em decorrência do não recebimento, arcando a empresa contratada com o ônus decorrente deste atraso.

(...)

4.4. A entrega somente se efetivará após ter sido examinado e julgado em perfeitas condições técnicas pela Comissão de Recebimento e Fiscalização do contrato, nos termos do inciso II, do art. 73, da Lei nº 8.666/93. Caso as especificações estejam fora dos padrões estabelecidos, o equipamento será rejeitado pela comissão de recebimento;

(...)

4.6. As aeronaves serão entregues novas, em perfeito estado de funcionamento, configurados e ajustados para uso imediato, limpos e com acessórios necessários para sua conservação. Serão totalmente aplicáveis sem necessidade de alteração ou adaptações estruturais e fabricados para este fim;

4.7. Todas as aeronaves deverão apresentar as características técnicas descritas neste projeto.

4.8. As aeronaves e demais materiais deverão estar em conformidade com a proposta apresentada, as especificações técnicas e o nível de desempenho exigido para esse tipo de material." (grifei)

Observado que o Termo de Referência abre o precedente para soluções alternativas, desde que garantido o cumprimento dos requisitos que atendam à justificativa da contratação, resguardada a SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.

Ratifico que o artifício foi necessário a fim de garantir a ampla concorrência do certame sem, contudo, comprometer a qualidade da aeronave a ser recebida e as premissas essenciais supracitadas. Assim, este pregoeiro atesta que o desenvolvimento e homologação ao longo da fase de produção das aeronaves não fere a vinculação ao instrumento convocatório.

Não poderia deixar de observar que, contrário ao entendimento da empresa FBR AVIATION INC e do parecerista técnico do CBMERJ, não há a possibilidade de substituição dos capacetes, ainda mais após notória superioridade do oferecido na proposta aceita por ocasião da sessão pública, na qual os mesmos foram considerados solução alternativa, sem impactos relevantes nos campos técnico, logístico, operacional face à incontestável superioridade dos mesmos.

Cumpra-se a necessidade de destacar elementos técnicos que atestam as aeronaves aceitas no trâmite da sessão pública. Em pesquisa sumária foi possível destacar que no âmbito internacional a Leonardo S.P.A. equipa: a Polícia de Oslo (AW169), Gendarmerie da Argentina (AW169), Guardia Di Finanza (Itália, com 22 AW169), Força Aérea De Portugal (AW119Kx), Polícia de Tóquio (AW139), Bombeiros Nacional da Itália (AW139), Bombeiros de Los Angeles (AW139), Polícia de Nova York (AW119), Polícia do Estado de Maryland (AW139), Polícia do Estado de New Jersey (AW139), BAIC (China, AW109), Secretaria de Segurança Pública de Ordos (China, AW109) Polícia da Prefeitura de Saga (Japão, AW109), Polícia da Prefeitura de Tottori (Japão, AW109), Polícia de Uganda (AW109), Serviço Aeromédico Público de Maryland (AW139), Agência de Polícia da Coreia (AW119), Guarda de Fronteira de Latvia (AW119), Guarda de Fronteira da Finlândia (AW119), Governo do Estado do México (AW119) e Departamento de Polícia de Phoenix (AW119).

Embora a lista não seja definitiva, possibilita verificarmos que os modelos produzidos pelo fabricante são amplamente aceitos na comunidade internacional. No entanto, no Brasil eles perdem em participação no mercado para a empresa HELIBRAS, com ampla vantagem.

Busca realizada por este pregoeiro resultou que a Leonardo S.P.A se faz presente em apenas 5 estados da federação e no Departamento de Polícia Federal, enquanto a HELIBRAS equipa as frotas de todos os estados, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, IBAMA, Exército, Marinha e Força Aérea. O fato serve para evidenciar que, além da contratação das 03 (três) aeronaves em si, o presente certame representava para as empresas interesses de manutenção ou quebra de hegemonia no mercado interno.

Por fim, saliento que não serão afastados da análise do Senhor Ordenador de Despesas o Recurso Administrativo interposto pela empresa HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS, as Contrarrazões Apresentadas pela da empresa FBR AVIATION INC e os Termos emitidos pelos servidores da PCERJ e CBMERJ designados para compor o corpo técnico no presente certame, Pregão Presencial (Internacional) nº 40/2018-GIFRJ, constituindo o parecer emitido por este pregoeiro instrumento acessório para decisão.

6. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sem nada mais evocar, conheço do recurso interposto pela empresa HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS, cujos argumentos não suscitam viabilidade de reconsideração deste Pregoeiro, razão pela qual mantenho a decisão que habilitou a proposta da empresa FBR AVIATION INC para os grupos 1, 2 e 3 do Pregão Presencial (Internacional) nº 40/2018-GIFRJ.

Assim, encaminho os autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Rio de Janeiro-RJ, 27 de dezembro de 2018.



RICARDO DOS SANTOS SALES
Pregoeiro/GIFRJ