

ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO

LICITAÇÃO SPU: P127794/2020

RECURSO REGISTRADO SOB O Nº: 132435/2020

TOMADA DE PREÇOS Nº 048/20 - SEINF

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REFORMA DA QUADRA DO JUNCO E URBANIZAÇÃO DO ENTORNO, NO MUNICÍPIO DE SOBRAL

ORGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA (SEINF)

ASSUNTO: RECURSO NA FASE DE ABERTURA DAS PROPOSTAS COMERCIAIS

RECORRENTE: LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI

Recebidos hoje.

Vistos, etc.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de recurso administrativo interposto pela empresa LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação – CPL que entendeu pela habilitação da empresa ELLUS SERVIÇOS LTDA, junto à Tomada de Preços nº 048/20-SEINF, que tem como objeto, em síntese, a Contratação de empresa especializada para reforma da quadra do junco e urbanização do entorno, no Município de Sobral-CE.

Em suma, alega a recorrente o seguinte:

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DO RECURSO
LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI	Sustenta, em síntese: 1- Que a empresa ELLUS SERVIÇOS LTDA <u>apresentou acervo técnico com informações contraditórias à realidade fática</u> , pois, de acordo com a empresa recorrente, no endereço da ventilada obra, ao invés de encontrar a obra supostamente construída pela licitante, com as características técnicas contidas na CAT apresentada, a recorrente verificou outro tipo de construção, absolutamente alheio ao indicado na CAT em referência, evidenciando, a falsidade das informações;

[Handwritten signatures and initials]

	<p>2- Argumenta ainda, <u>que a CAT n° 199957/2019 apresentada não possui registro de atestado</u>, motivo pelo qual não pode ser aceita pela Comissão;</p> <p>3- <u>Que a proposta comercial seja desclassificada por inobservância do item 7.1.1 (CARTA PROPOSTA COMERCIAL não está em conformidade com o ANEXO L - MODELO DE CARTA DE PROPOSTA COMERCIAL);</u></p> <p>4- Por fim, <u>aponta que a Composição do BDI apresentado não está em conformidade com o item 7.2.2 (ANEXO E) do instrumento convocatório.</u></p>
--	---

Diante do fato, a recorrente requer seja a recorrida, ELLUS SERVIÇOS LTDA, excluída do certame por apresentar documentos com informações inverídicas, e que sua proposta comercial seja desclassificada por inobservância aos itens 7.1.1 e 7.2.2 do instrumento convocatório.

Comunicadas a respeito dos recursos interpostos, não houve manifestação, no prazo concedido, para apresentação de contrarrazões.

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

2. DA RAZÕES DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Segundo a doutrina, os pressupostos recursais administrativos resumem-se em: cabimento, legitimidade para recorrer, interesse em recorrer, tempestividade, regularidade formal e material.

Analisando-se os requisitos de admissibilidade do recurso manejado, verifica-se que o Recorrente atendeu ao cabimento (hipótese do art. 109, I, "a", da Lei Federal de nº 8.666/93), legitimidade (apresentado pelo próprio licitante), interesse (insurgência da decisão no julgamento da proposta), tempestividade (apresentado dentro do prazo de 05 dias úteis a contar da intimação da decisão da CPL – art. 109, I, da Lei Federal de nº 8.666/93), assim como a regularidade formal e material, assinatura das razões do recurso pelo próprio licitante

[Handwritten signature and initials]

e apresentação do recurso protocolado em 06/11/2020, SPU nº P132435/2020, razão pela qual, deverá ser conhecido o recurso para análise do mérito como adiante se virá.

3. ANÁLISE

3.1 - DO RECURSO INTERPOSTO PELA LICITANTE LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI

Inicialmente, cumpre ressaltar que, embora o recorrente traga em suas razões demanda relativa à inabilitação da recorrida, o recurso fora apresentado na fase de apresentação da proposta de preços do procedimento licitatório, momento, portanto, posterior ao julgamento relativo à habilitação.

Com base nos princípios basilares da Administração Pública, bem como sob o ponto de vista da participação das licitantes no processo licitatório, mesmo na presente fase, cumpre avaliar os argumentos avançados em sede recursal, para garantir maior lisura ao procedimento.

A Comissão Permanente de Licitação decidiu, na fase da habilitação, em sessão realizada no dia 16/10/2020, pela habilitação das empresas ELLUS SERVIÇOS LTDA (recorrida), LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI (recorrente), MARK TERCEIRIZAÇÃO, COLEGA E LOCAÇÃO EIRELI e SÃO JORGE CONSTRUÇÕES EIRELI.

Não houve protocolo de qualquer recurso em face da decisão proferida na aludida sessão que avaliou a habilitação das licitantes. Como dito acima, somente quando da sessão que analisou as propostas (preços) das licitantes, é que a recorrente se manifestou, em sede recursal, para contestar a habilitação da recorrida.

Feita as primeiras considerações, seguimos com a análise do pleito.

3.1.1 - FALSIDADE DAS INFORMAÇÕES NA CAT

Argumenta a empresa recorrente, que foi apurada e constatada a informação de apresentação, pela licitante ELLUS SERVIÇOS LTDA, de acervo técnico contendo informações contraditórias à realidade fática, tendo em vista que o edital pede, em seu item

6.3.4.2, comprovação de execução de “**PISO INTERTRAVADO TIPO TIJOLINHO (20 X 10 X 4CM), COLORIDO – COMPACTAÇÃO MECANIZADA, de no mínimo de 200,00m² e POLIMENTO EM PISO INDUSTRIAL, de no mínimo de 400,00m²**”

Alega que a licitante ELLUS SERVIÇOS para comprovar as exigências do Edital, apresentou Certidão de Acervo Técnico – CAT n° 208475/2020, que, por sua vez, constava diversas informações contraditórias, tais como:

- “(1) especifica-se que o contrato referente àquela obra como sendo o Contrato n° 01/2018, mas o mesmo teria sido firmado em 01/12/2017;
- (2) a contratante seria a Associação Comunitária Nossa Senhora da Conceição, mas há indicação de “tipo de contratante” como sendo pessoa jurídica de Direito Público; e, o mais grave:
- (3) a obra é referente à uma “casa de beneficiamento”, mas a empresa informa ter utilizado “concreto FCK 40 MPa, piso industrial natural” mas sequer existe a especificação de 40 MPa na região, além do fato de que este tipo de piso é de pavimentação, não utilizado em imóveis como o que teria sido construído.”

Mencionou ainda, em suas razões recursais, que no endereço da ventilada obra, ao invés de encontrar a obra supostamente construída pela licitante ELLUS SERVIÇOS LTDA, com as características técnicas contidas na CAT apresentada, de acordo com a recorrente, foi verificado outro tipo de construção, absolutamente alheio ao indicado na CAT em referência, evidenciando a falsidade das informações ali constantes. Como embasamento para seus argumentos, a LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI (recorrente) apresentou imagens da construção existente no endereço informado na CAT n° 208475/2020.

Com efeito, a qualificação técnica editalícia tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante conferindo segurança à Administração Pública de que **o licitante possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame**. Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a

“Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo”¹.

Marçal Justen Filho enaltece a relevância do atestado ao discorrer que “em todo o tipo de contratação pode cogitar-se da exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Aliás até se pode afirmar que em muitos casos a capacitação técnica operacional se evidencia como a única manifestação de experiência anterior relevante e pertinente”².

Vê-se, pois, que o atestado de capacidade técnica precisa, **obrigatoriamente, ser relevante e similar com o objeto da licitação**. Ou seja, a Administração deve levar em conta suas quantidades, prazos de atendimento e características, de modo que seja possível conferir se a licitante e seu representante técnico possuem, de fato, a capacidade técnica necessária para atender o objeto licitado, nos termos dispostos no Edital, a fim de evitar prejuízos à Administração.

O Edital do certame é claro ao solicitar a comprovação de **atuação da empresa na execução de PISO INTERTRAVADO TIPO TIJOLINHO (20 X 10 X 4CM), COLORIDO – COMPACTAÇÃO MECANIZADA, de no mínimo de 200,00m² e POLIMENTO EM PISO INDUSTRIAL, de no mínimo de 400,00m²**”.

Por ser de **análise especificamente técnica**, os autos foram encaminhados para averiguação pelos técnicos da Secretaria da Infraestrutura - SEINF, a fim de ser realizada verificação in loco das informações apresentadas pela empresa ELLUS SERVIÇOS LTDA.

Instado a se manifestar, o Sr. Yan Frota Farias Marques, Engenheiro Civil da Secretaria de Infraestrutura - SEINF, proferiu despacho de análise técnica, indicando o seguinte:

Afim de apurar as informações, o corpo técnico da SEINF realizou vistoria in loco no local da obra (Associação Comunitária Nossa Senhora da Conceição, cujo endereço é Sítio Barra, Meruoca-CE - CEP 82130-000)

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zenite, 2008, p. 233.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 332

no qual, através do levantamento da planta baixa existente do local e relatório de fotos em anexo, comprovou a inexistência dos serviços de PISO INTERTRAVADO e PISO INDUSTRIAL nas quantidades exigidas no referido edital, ou seja, contendo informações divergentes da Certidão de Acervo Técnico apresentada.

O item 6.3.4.2 do Edital de Licitação TP 048/20- SEINF, exige como comprovação da capacidade técnica dos licitantes a execução de no mínimo:

Descrição do serviço	Quantidade Exigida	Quantidade Executada
Piso Intertravado tipo tijolinho (20 x 10 x 4cm), colorido - compactação mecanizada	200,00 m ²	0,00 m ²
Polimento em piso industrial ou execução de piso industrial	400,00 m ²	81,49 m ²

Nesse diapasão, sendo comprovada a inexistência dos serviços específicos que compõe a qualificação técnica exigida no Edital, bem como evidenciado através de laudo técnico e registro fotográfico que as informações constantes na CAT n° 208475/2020 são inverídicas, cumpre-nos reformar a decisão que habilitou a empresa ELLUS SERVIÇOS LTDA, excluindo-a do certame pelo não atendimento ao item 6.3.4.2 do Edital da Tomada de Preços n° 048/2020-SEINF.

De mais a mais, recomenda-se a abertura de processo de penalidade pela apresentação de documento falso em processo licitatório, conforme dispõe o Decreto Municipal n° 2316/19.

3.1.2 - CAT SEM REGISTRO DE ATESTADO

Outro argumento trazido pela licitante recorrente refere-se a CAT n° 199957/2019 apresentada, que, conforme alega, foi utilizada para complementar à CAT n° 208475/2020 para que fosse atingido o quantitativo mínimo de piso industrial (400m²). Contudo, o referido documento não possui registro de atestado, motivo pelo qual alega que não pode ser aceito pela Comissão.

Dentre os documentos arrolados taxativamente pela Lei de Licitações para cobrar dos licitantes para fins de qualificação técnica, existem os atestados de capacidade

[Handwritten marks]

técnica que estão estipulados no art. 30, II e § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, que, por sua vez, têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante **já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.**

Na prática, a interpretação do art. 30 no que concerne aos atestados, deve ser cautelosa e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja: **a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração caso venha a sagrar-se vencedor.**

Portanto, a apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, **objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação, conforme previamente positivado no edital.** A finalidade da norma é clara: **resguardar o interesse da Administração a perfeita execução do objeto da licitação, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar o objeto tal qual licitado.**

A própria Constituição da República assevera no inciso XXI de seu art. 37, *in fine*, que somente serão permitidas as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por todas estas razões, não resta dúvida que a CPL deve atuar ao examinar os atestados com esteio nos princípios, dentre outros, da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório e do formalismo moderado.

Por ser de análise especificamente técnica, os autos foram encaminhados para averiguação pelos técnicos da SEINF, a fim de ser realizada verificação nos documentos apresentados pelas empresa ELLUS SERVIÇOS LTDA.

Instado a se manifestar, o Sr. Yan Frota Farias Marques, Engenheiro Civil da Secretaria de Infraestrutura, proferiu despacho de análise técnica, indicando o seguinte:

Analisando os documentos da fase de habilitação apresentados pela

ELLUS SERVIÇOS LTDA concluímos que a licitante LS ENGENHARIA E LOCAÇÕES EIRELI aponta com razão que a CAT N° 199957/2019 apresentada não possui registro no CREA e portanto não deveria ter sido aceita pela comissão.

Assim, a análise técnica concluiu pela inconformidade da Certidão de Acervo Técnico ofertada pela empresa recorrida ELLUS SERVIÇOS LTDA, posto que a CAT não possui registro e, segundo o corpo técnico de engenharia da Prefeitura de Sobral, não deveria ser aceita, pois, sem o registro, não há garantias de que o serviço foi de fato executado, considerando que, nesses casos, não há vistoria na obra pelo órgão competente, tampouco o devido registro da CAT, podendo ocasionar certidões com informações inverídicas.

A (re)análise realizada por advento das razões recursais, portanto, demonstra que, de fato, a recorrida não poderia ter sido habilitada no certame, sendo inevitável a reforma da decisão de habilitação, salvo melhor juízo, privilegiando-se o julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório.

3.1.3 - DA OBRIGATORIA NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E O FORMALISMO EXAGERADO

Nunca é demais lembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas, tendo o condão de consolidar, como consequência, a segurança jurídica do certame.

Desta sorte, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas.

É o que estabelecem os arts.3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

Art. 3º 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 lhes são correlatos.

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

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, em verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo, todos tratados com absoluta prioridade pela Administração Pública de Sobral.

Neste sentido, convém citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.):

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).

Como se sabe, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de consolidar a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras

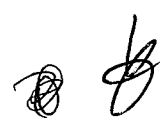
previamente estipuladas, isto sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato, sendo justamente isto o que está sendo realizado no presente certame.

Não obstante a exigência de vinculação ao Edital, ganha força nos Tribunais (sobretudo nos de contas) a discussão acerca do formalismo exagerado, para que as exigências editalícias não sejam utilizadas como plano de fundo para decisões que impugnem simples omissões ou irregularidades na proposta. É de se analisar a flexibilização de exigências editalícias, conforme o melhor entendimento, em matérias que sejam simples, ou seja, com um grau de importância não elevado pelo próprio Edital, e quando não culminar prejuízo à Administração ou aos demais licitante. O Acórdão 2302/2012 traz o posicionamento do TCU a respeito do tema:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências. (Acórdão 2302/2012-Plenário).

No caso em discussão, sabe-se que, em relação à alegação de que a proposta comercial apresentada pela recorrida em nada fazia referência ao nome da empresa, e que os documentos não estariam em papel timbrado, entende-se que se trata de mero formalismo, haja vista que o envelope com a proposta estava devidamente identificado no momento da abertura das propostas, bem como a folha de rosto que acompanha as composições estava impressa em papel timbrado. Ademais, as composições estavam devidamente assinadas, de modo que as razões suscitadas pela recorrente não constituem motivos suficientes para desclassificar a empresa ELLUS.

Por fim, a recorrente aponta que o BDI apresentado pela empresa ELLUS estava com percentual incorreto. Ocorre que, conforme o item 10.2.4.3, caso haja alguma inadequação na planilha de composição de preços, a empresa terá o prazo máximo de 3


A

(três) dias úteis para apresentar uma nova composição com os ajustes. Observe:

10.2.4.3. Caso alguma Composição de Preços Unitários apresentada pela vencedora, seja considerada inadequada para a execução do serviço, esta deverá apresentar no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, nova Composição de Preços Unitários deste serviço, de acordo com a Composição de Preços Unitários da Tabela Unificada da SEINFRA, no tocante aos insumos e seus coeficientes, mantendo-se inalterado o valor total proposto.

Ademais, a área técnica apontou em seu relatório o seguinte:



Analisando a proposta comercial apresentada pela **ELLUS SERVIÇOS LTDA** e verificando o exigido no item 7.1.1 do edital concluímos que a proposta da licitante está em conformidade com o anexo L, portanto não sendo motivo de desclassificação.

Ainda na proposta comercial, constatou-se que a composição do BDI apresentada pela empresa **ELLUS SERVIÇOS LTDA** revela-se divergente quando comparada ao BDI utilizado na formação do preço unitário da planilha orçamentária, contudo trata-se de erro formal que pode ser sanado com a nova apresentação do BDI corrigido, portanto não sendo motivo de desclassificação.

Destarte, a empresa apresentou proposta readequada dentro do prazo previsto, com o BDI reajustado dentro do percentual exigido pelo Edital, razão pela qual os argumentos aqui levantados pela recorrente não possuem o condão de, POR SI SÓ, desclassificar a empresa ELLUS SERVIÇOS LTDA.

4. CONCLUSÕES

Ante ao exposto, e à luz dos princípios que norteiam a licitação pública, opinamos pelo **RECEBIMENTO** e **PROCESSAMENTO** do recurso administrativo interposto, porquanto cabível e tempestivo, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** parcial dos pleitos recursais formulado pela empresa **LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI**, sendo assim, **OPINA-SE** pela inabilitação da empresa **ELLUS SERVIÇOS LTDA**, haja vista o não atendimento ao item 6.3.4.2 do Edital da Tomada de Preços n°

048/20-SEINF.


Cumpra advertir, oportunamente, quanto às opiniões técnicas e jurídicas, que não compete ao órgão jurídico a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato alheio às próprias atribuições dos signatários, quer no seu aspecto econômico-financeiro, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são costumeiramente denominados de mérito administrativo e são de inteira responsabilidade do Gestor Público e demais autoridades responsáveis.

Assim, a discussão constante do presente parecer cinge-se, na seara jurídica, apenas e tão somente, às questões de caráter eminentemente jurídico, motivo pelo qual o posicionamento não possui o condão de vincular o Administrador Público (MS n. 24073, relator Ministro Carlos Velloso, STF), que poderá motivadamente adotar entendimento diverso, mesmo com recomendação jurídica contrária, conforme preconiza o art. 50, inciso VI da Lei n° 9.784/99. Logo, a presente manifestação não é deliberativa nem vincula os interessados, ficando a decisão a cargo da autoridade superior.


Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, o Mandado de Segurança n° 30928-DF.

É o parecer, s.m.j.

Sobral (CE), 25 de fevereiro de 2021.


João Victor Silva Carneiro
Coordenador Jurídico - SEINF

OAB/CE 32.457


Yan Frota Farias Maques
Coordenador de Planejamento e Orçamento
Secretaria da Infraestrutura

DÉCISÃO ADMINISTRATIVA

P127794/2020-SPU

Vistos, etc.

Acolhemos a opinião contida na análise do recurso administrativo em questão, com base na fundamentação expendida e à luz da legislação vigente sobre o tema, DECIDINDO pelo **CONHECIMENTO DO RECURSO** já que cabível e tempestivo e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** parcial dos pleitos recursais formulados pela empresa **LS ENGENHARIA & LOCAÇÕES EIRELI**, inabilitando-se a empresa **ELLUS SERVIÇOS LTDA**, haja vista descumprimento do item 6.3.4.2 do instrumento convocatório.

Sobral (CE), 25 de fevereiro de 2021.

David Machado Bastos
Secretário da Infraestrutura

Karmelina Matjoni Nogueira Barroso
Presidente da Comissão de Licitação