



Empresa de Planejamento e Logística S.A.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA

### Julgamento

Brasília, 28 de abril de 2022.

<b>ASSUNTO</b>	Julgamento de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 2/2022.
<b>OBJETO</b>	"Contratação de empresa especializada para a elaboração e execução do Projeto de Plantio Compensatório e recuperação de mata ciliar relativos ao licenciamento ambiental da BR-158/MT, no Trecho Norte, da Divisa do MT/PA ao Entroncamento da MT-433, com 213,5 km e Trecho Sul, do entroncamento da MT-242(B)/322(A) até Ribeirão Cascalheira/MT, com 89,8 km, extensão total de 303,3 km, para fins de obtenção de Licença de Operação."
<b>IMPUGNANTE</b>	Renato Augusto Pires

#### 1. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1.1. Trata-se de impugnação interposta tempestivamente, pelo Sr. Renato Augusto Pires, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 2/2022, com fundamento no § 1º, art. 87 da Lei nº 13.303/2016.

1.2. Em cumprimento às formalidades legais, registra-se que foi dada publicidade da presente impugnação no site da EPL, bem como no portal de compras públicas do Governo Federal, no seguintes endereços: <https://www.gov.br/compras/pt-br/> ( **CONSULTAS > PREGÕES > AGENDADOS > CÓD. UASG "395001" > NÚMERO PREGÃO "22022"**) e <https://www.epl.gov.br/licitacoes>.

#### 2. **DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

2.1. Em sede de admissibilidade consta preenchido os pressupostos de tempestividade, legitimidade, interesse e fundamentação, conforme petição da impugnante (SEI nº 5515769), acostada aos autos do processo licitatório de que trata o presente certame.

2.2. O Edital do Pregão Eletrônico nº 2/2022, em seu Item 22.1, dispõe que até **3 (três) dias úteis** antes da data agendada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do certame. Desta forma, dado que a publicação do Edital ocorreu em 18/04/2022 com previsão de abertura dia 29/04/2022, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

#### 3. **DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

3.1. O impugnante, se manifesta no sentido de que seja analisada, respondida e deferida a presente IMPUGNAÇÃO julgando-a procedente, a fim de que sejam revisadas as exigências de qualificação técnica.

### 3.2. Dos argumentos apresentados pela impugnante, e que, a seu ver, ensejaram e justificam a apresentação da impugnação, seguem resumidamente:

[...]

Em 07/04/2022 foi apresentada impugnação ao edital que, em breve síntese, discutiu a necessidade de revisão das exigências de qualificação técnica especialmente para a inclusão de comprovação de experiência quanto aos termos dispostos no item 6.5.4 daquele Termo de Referência.

[...]

Com a alteração mencionada o item 6.5.4 do Termo de Referência passou a receber a numeração 6.6 contudo sem alteração de seu conteúdo.

Importante esclarecer que, não obstante a concordância da área técnica com os argumentos expostos nas razões de impugnação o fato é que, salvo melhor juízo, exigir comprovação de atestados de qualificação da equipe técnica para o item de monitoramento pode não ter sido a melhor forma de estabelecer a proteção e garantia necessárias a contratação.

Para elucidação do ponto mister analisar a diferenciação entre QUALIFICAÇÃO TÉCNICOOPERACIONAL e QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL o que se pede vênia para demonstrar:

A QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL corresponde à capacidade da empresa, referindo-se a aspectos típicos da estrutura organizacional da empresa licitante, como instalações, equipamentos e equipe. Já a QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL relaciona-se ao profissional que atua naquela empresa licitante, referenciando especificamente o profissional do respectivo atestado.

[...]

Pela análise do mencionado item 6.6 do atual Termo de Referência verifica-se que a necessidade dessa contratante é a execução de monitoramento com alto índice de precisão, utilizando-se técnicas de georreferenciamento e geoprocessamento de imagens digitais ortorretificadas de alta resolução com possibilidade de verificação de cada muda plantada individualmente. Exige-se, ainda, uso de imagens com resolução mínima de 10 cm que permitam verificação no espectro visual e infravermelho. Por fim determinada que as imagens deverão ser capturadas com uso de VANT (veículo aéreo não tripulado)

Nos termos dos conceitos acima apresentados diferenciando as qualificações técnicas operacionais e profissionais e, ainda, os julgados do TCU colacionados é certo que a experiência necessária para essa contratação é mais ampla de forma que a qualificação comprovada de um profissional não é suficiente para garantir a experiência operacional da empresa.

Com base no exposto questionamos a necessidade de alteração do instrumento convocatório para transferir a exigência de comprovação de experiência nos serviços de monitoramento conforme disposto no item 6.6 do Termo de Referência, migrando-a do item "Atestados de Qualificação da Equipe Técnica" para o item "Qualificação Técnica Operacional".

Ademais sugerimos manter no item "Atestados de Qualificação da Equipe Técnica" a simples comprovação de tempo de experiência da equipe técnica em serviços de monitoramento, que pode ser comprovada através de atestados emitidos em nome dos profissionais dando conta que a tem a experiência necessária.

Há que se considerar também que a manutenção do texto ora impugnado sem as alterações aqui sugeridas pode, em tese, restringir exageradamente a participação de empresas vez que a somatória das condições estabelecidas no edital e no termo de referência apresentam resultado muito específico o qual demonstram-se a seguir:

O trecho ora impugnado traz a obrigação de que sejam apresentados, em nome no profissional responsável, atestados de monitoramento com experiência superior a 10 anos. Em adição o termo de referência estabelece em seu item 10.1.2.6 que "para fins de comprovação do tempo de experiência necessário, serão contabilizados apenas os dias sucessivos explicitamente descritos nos respectivos atestados, certidões ou declarações. Não serão admitidos na contagem, períodos sobrepostos."

A exigência acima descrita pode trazer indevido tratamento desigual pois uma empresa que tenha executado 10 contratos concomitantes em 5 anos teria menos experiência que outra empresa que tenha executado 2 contratos sucessivos em 10 anos?

Ademais importante frisar que a contratação em voga terá prazo de execução de 48 (quarenta e oito) meses conforme item 11.2 do Termo de Referência de sorte que a exigência de experiência de 10 (dez) anos se mostra exagerada.

[...]

Ainda que não aplicável às entidades empresariais sujeitas a Lei 13.303/2016 o fato que os comandos morais e éticos da Lei 8.666/93 são naturalmente considerados especialmente quando não conflitem com quaisquer dispositivos da Lei especial.

Em consequência vale atentar ao disposto no § 5º do Art. 30 da Lei 8.666/93 [...].

[...]

Diante dessas premissas, zelando pela devida destinação do recurso público e, considerando a natureza do objeto pretendido e os riscos apontados, se faz necessária a revisão do ato convocatório.

### III- DO PEDIDO

[...]

1. Transferir a exigência de comprovação de capacidade técnica-profissional (equipe) para capacidade técnica-operacional (empresa);

2. Suprimir a limitação de computação de períodos sobrepostos disposta no item 10.1.2.6 da Termo de Referência a fim de que sejam respeitados e mantidos os princípios da igualdade e da obtenção de competitividade.

3.3. Em face das argumentações apresentadas o requerente solicitou deferimento a presente IMPUGNAÇÃO, julgando-a procedente, a fim de que sejam revisadas as exigências de qualificação técnica nos termos apresentados.

## 4. DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

4.1. Face às especificidades dos questionamentos apresentados pela impugnante em sua peça, por tratar-se de assuntos essencialmente técnicos, que guardam relação com o Projeto Básico, Anexo I do Edital, na forma disciplinada pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EPL, bem como do item 22.6 do Edital, o documento recebido foi encaminhado à unidade técnica demandante para manifestação quanto ao seu teor.

4.2. Ato contínuo, no atendimento as disposições acima mencionadas, a Gerência de Meio Ambiente - EPL, unidade técnica demandante da contratação, se manifestou por meio de e-mail - **Resposta GMAB Impugnação (SEI nº 5515773)**, com os subsídios necessários à formalização de resposta à impugnação tratada no presente Julgamento de Mérito.

## 5. DA ANÁLISE DAS EXIGÊNCIAS

5.1. A unidade demandante manifestou-se de forma a constatar improcedência no pleito solicitado por meio das duas solicitações.

5.2. Desta forma, apresentou distintamente respostas a fim de embasar a decisão.

5.3. Primeiramente, para a questão de "Transferir a exigência de comprovação de capacidade técnica-profissional (equipe) para capacidade técnica-operacional (empresa)", discorreu:

[...]

### **Quanto a Transferência da exigência de comprovação de capacidade técnica-profissional para a capacidade técnica operacional:**

Como bem observou o requerente, a Corte de Contas entende que não se deve confundir a qualificação técnica profissional com a operacional. Enquanto a primeira se mostra afeta à demonstração de experiência e conhecimentos próprios à atuação do expert profissional, o segundo se ampara na comprovação de condições empresariais para a execução.

A qualificação técnica abrange tanto a experiência empresarial quanto a experiência dos profissionais que irão executar o serviço. A primeira seria a capacidade técnico operacional, abrangendo atributos próprios da empresa, desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade de pessoas. A segunda é denominada capacidade técnico-profissional, referindo-se à existência de profissionais com acervo técnico

compatível com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado. Acórdão 1332/2006-TCU Plenário

Veja, que enquanto a comprovação de proficiência PROFISSIONAL, garante ao projeto a utilização de mão de obra adequada, atestada e reconhecida por seu conselho profissional, a QUALIFICAÇÃO OPERACIONAL nos traz a certeza de que a empresa já atuou em condições semelhantes, sem no entanto, garantir o emprego do profissional capaz.

Assim, entendemos que não se faz possível atender ao pleito de transferência da exigência de comprovação de experiência da QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, para a OPERACIONAL.

**Quanto a possibilidade de Acréscimo para exigência de comprovação de capacidade técnica operacional:**

No caso vertente, temos que a equipe técnica que atuou na revisão dos documentos da contratação, encontrou amparo no pedido de impugnação, que alertou sobre a necessidade de atestação para o Monitoramento.

De fato, a equipe técnica da contratação reconheceu que todas as etapas do plantio compensatório, deveriam estar devidamente amparadas pela comprovação de proficiência técnica de execução, hiato em que se encontrava a etapa de Monitoramento.

A saber, as fases suscitadas podem ser encontradas no documento Termo de Referência/Projeto Básico (5471630), no Item 6 Descrição dos Serviços, estabelece por meio dos subitens 6.4 (Elaboração dos Projetos de Plantio Compensatório e recuperação de áreas de preservação permanente (APP), visando obtenção das LO dos Trechos Norte e Sul); 6.5 (Execução dos Projetos de Plantio Compensatório, visando obtenção das LO dos Trechos Norte e Sul); e, 6.6 (Monitoramento).

Entretanto, ao se estabelecer a execução do monitoramento, em concomitância com a Gestão Ambiental, (item 7, Produtos, Critério e Formas de Apresentação), vislumbrou-se que as garantias empresariais relativas à Gestão, aproveitam também ao monitoramento.

Veja, o ganho de escala proveniente de uma contratação única para a execução de todo o plantio compensatório, demonstra sua vantajosidade exatamente no aproveitamento dos recursos já mobilizados.

Ademais, os critérios de medição dos produtos também estabelecem métricas de mobilização, implantação, aquisição, em aproveitamento, tanto à Gestão quanto ao Monitoramento.

Desta feita, temos que os critérios de HABILITAÇÃO OPERACIONAL que forem demonstrados para a Gestão, aproveitarão também ao monitoramento.

Por derradeiro, esclarecemos que o entendimento dessa área técnica, quanto aos critérios de habilitação profissional, no que toca ao monitoramento, é o de que devem ser considerados os atestados que demonstrem o conhecimento e proficiência técnica em projetos de monitoramento de mudas, não sendo exigíveis que os atestados contenham outras condições mais específicas e restritivas, como a comprovação por uso de tecnologia de drones e Vant's, por exemplo.

[...]

5.4. Em continuidade, demonstrou seu posicionamento referente a "Suprimir a limitação de computação de períodos sobrepostos disposta no item 10.1.2.6 da Termo de Referência a fim de que sejam respeitados e mantidos os princípios da igualdade e da obtenção de competitividade":

[...]

A exigência de apresentação de atestados para fins de qualificação técnica tem como finalidade verificar se o licitante possui condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedor, cumprir o objeto de forma satisfatória.

Os atestados se prestam para demonstrar a experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos. A lógica que baseia a qualificação técnica envolve uma presunção de capacidade. Segundo as diretrizes legais, se reconhece que o sujeito que comprovar já ter realizado um objeto equivalente ao licitado será presumido "apto" para desenvolver o objeto da licitação.

No caso vertente, temos que o planejamento da licitação previu as quantidades e qualificações necessárias para a execução do trabalho considerando o esforço a ser empregado para a boa execução do Plantio.

Ao se prever uma atestação superior a 10 anos, implica em dizer, que teremos à disposição da execução, um profissional/empresa experimentado, que em sua vida profissional passou por situações tais, que permitem presumir sua capacidade em lidar com as mais diversas situações do projeto.

Embora a retórica empregada pelo impugnante possa gerar a impressão de que a execução de 5 projetos de 2 anos em concomitância, trará ao executor a expertise equivalente aos 10 anos requeridos, a lógica não se mostra real, in casu

O Plantio exige tempo.

Não adianta o quanto pretendamos acelerar os passos, existe o tempo adequado para se preparar a terra, a melhor época para se plantar, o tempo de crescimento e maturação da planta, e o tempo de se acompanhar esse crescimento.

Só a proposta de execução técnica inserida no Edital prevê um acompanhamento de resultados de 2 anos.

Veja, que diante do argumento exposto pelo impugnante, os mesmos 2 anos em concomitância, não se mostrariam aptos a respeitar sequer o período de manutenção prevista.

Entretanto, se faz necessário afirmar que o Edital respeita e prevê a possibilidade de soma dos atestados, desde que não em períodos sobrepostos, para a comprovação do tempo.

Entendemos que as condições previstas para a concorrência, não se mostram restritivas, havendo sido empregadas, sem ressalvas, em projetos de contratação de natureza semelhante.

[...]

5.5. Complementarmente à argumentação da área demandante, cabe salientar que não obstante o serviço tenha uma previsão de conclusão em 48 (quarenta e oito) meses, a experiência de 10 (dez) anos é a exigida para o profissional que atuará como Coordenador, em consonância com a Tabela de Consultoria do DNIT utilizada como base para a formulação do orçamento. Além disso, visa garantir um grau de senioridade dos Coordenadores de forma que a experiência aprofundada e o conhecimento adquirido ao longo do tempo favoreçam a autonomia e conhecimento aplicável ao nível decisório e estratégico da execução.

5.6. Ademais, não há que se falar em limitação de tempo ou época na exigência de experiência profissional, como tentar aduzir o impugnante. A exigência de experiência profissional é amplamente praticada no mercado público, especialmente em serviços que envolvem engenharia que possui um órgão profissional regulador da execução profissional. Por fim, a exigência também não se enquadra como restrição à competitividade ou ao julgamento objetivo, já que o edital possibilita diversos arranjos de mercado (consórcios e subcontratação), bem como diversas formas de vinculação profissional, conforme consta do item 10.1.2.1.5 do Termo de Referência.

## 6. DA CONCLUSÃO

6.1. Primeiramente, cumpre ressaltar que a Lei 8.666/93 não se aplica subsidiariamente à Lei nº 13.303/16. Ao contrário, nos trechos em que o legislador pretendeu absorvê-la, o fez expressamente. Nesse sentido, cabe invocar o Entendimento 17, aprovado na I Jornada de Direito Administrativo, disponível no site do Conselho da Justiça Federal:

Enunciado 17. Os contratos celebrados pelas empresas estatais, regidos pela Lei nº 13.303/2016, não possuem aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993. Em casos de lacuna contratual, aplicam-se as disposições daquela Lei e as regras e os princípios de direito privado.

6.2. No mesmo sentido, entende o Tribunal de Contas da União (Acórdão 5.781/2020 - Primeira Câmara), onde o Ministro Vital do Rêgo concluiu:

40. Portanto, conclui-se que não há que se falar em aplicação subsidiária da Lei de Licitações à Lei das Estatais.

6.3. Da análise dos argumentos apresentados pela impugnante, constata-se pela sua insuficiência de forma que venha a justificar qualquer tipo de modificação no edital, tendo em vista que

não foi caracterizada nenhuma ilegalidade ou inobservância a princípio licitatório vigente.

6.4. Os requisitos constantes no instrumento convocatório foram estabelecidos conforme parâmetros estritamente técnicos, necessários para assegurar a qualidade final dos serviços e a escolha da licitante que apresentar as qualificações mínimas exigidas.

6.5. Finalmente, com base nas razões apresentadas pela área técnica, acima registradas, julgo **IMPROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentada pelo Sr. Renato Augusto Pires ao Pregão Eletrônico nº **2/2022**, constante dos autos do Processo Administrativo nº 50840.101763/2021-96, ficando inalterada a data e horário previsto para a abertura do aludido certame.

**TIAGO SEVERO COELHO DE OLIVEIRA**

Pregoeiro

Portaria SEI Nº 88, de 18 de março de 2022.

**MARIA CECÍLIA MATTESCO GOMES DA SILVA**

Equipe de Apoio

Portaria SEI Nº 88, de 18 de março de 2022.

**JÚLIA MENDES ALBUQUERQUE PEIXOTO**

Equipe de Apoio

Portaria SEI Nº 88, de 18 de março de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cecília Mattesco Gomes da Silva, Coordenador(a)**, em 28/04/2022, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Severo Coelho de Oliveira, Pregoeiro(a)**, em 28/04/2022, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Júlia Mendes Albuquerque Peixoto, Assistente II**, em 28/04/2022, às 17:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5515798** e o código CRC **0BFB813F**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 50840.101763/2021-96

SEI nº 5515798