

COMUNICADO Nº 37 /2016 – LICIT/GELIC/DGE

Ref. Proc.: 50840.000537/2015-41

Assunto: JULGAMENTO DE RECURSO – RDC 002/2016

Objeto: Contratação de empresa especializada para elaboração dos estudos ambientais e dos programas ambientais de mitigação dos impactos, em caráter executivo, relativos ao licenciamento ambiental das obras de implantação da infraestrutura ferroviária EF – 1515, no trecho entre Estrela D'Oeste (SP) e Três Lagoas (MS), extensão total de 285,35 Km, para fins de obtenção das licenças ambientais e autorizações específicas, necessárias ao início das obras.

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

RECORRENTE: CONSÓRCIO HOLLUS-TERRA, CNPJ 06.267.018/0001-30.

CONTRARRAZOANTE: ECOPLAN ENGENHARIA LTDA – CNPJ: 92.930.643/0001-52

RECORRIDO: COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

1. Trata-se de recurso interposto tempestivamente em face do julgamento proferido pela Comissão Especial de Licitação no RDC 02/2016, no qual foi declarada habilitada a licitante ECOPLAN ENGENHARIA LTDA.

DAS RAZÕES RECURSAIS

2. O CONSÓRCIO HOLLUS-TERRA apresenta suas razões do recurso alegando em síntese:

- a. que a redação do edital, no item 10.4.4.2 com o verbo “poderão” e não “deverão” (“*Os documentos hábeis para comprovar a Experiência Profissional e o Tempo de Experiência da equipe técnica poderão ser certidões e/ou atestados emitidos pelo contratante principal dos serviços (órgão/ente público ou empresa privada), devendo ser juntado à documentação de modo a comprovar a experiência profissional em estudos para licenciamento ambiental. Para atendimento ao item a licitante deverá preencher a planilha conforme modelo ANEXO I – G*”), deixa interpretações de que as licitantes podem se valer de outros documentos de acervo do profissional para demonstração do tempo de experiência, como por exemplo a CAT. E assim, pede que seja revisado o julgamento que declarou inabilitada a profissional indicada para a Coordenação do meio Biótico;
- b. que não se pode inabilitar licitante que apresenta atestado de capacidade técnica com experiência de superior complexidade ao objeto licitado, sem desabono algum à qualidade dos serviços prestados, na esteira do contido no artigo 30, § 3º, da Lei nº 8.666/93. E assim, pede que seja revisado o julgamento que declarou inabilitado o profissional indicado para a Coordenação do meio Socioeconômico;

DAS CONTRARRAZÕES

3. A Empresa ECOPLAN ENGENHARIA LTDA – CNPJ: 92.930.643/0001-52, apresentou contrarrazões com os seguintes argumentos:

- a. Que “a bióloga Lorena Artiaga Moreira apresentou 5 (cinco) atestados. desta forma a coordenadora do meio biótico não possui experiência de 8 anos em estudos para licenciamento ambiental uma vez que demonstrou menos de 4 anos de experiência. O fato da bióloga Lorena Artiaga Moreira de ter apresentado certidão de acervo técnico contendo 51 ART’S (folhas 445 A 453) não prova experiência sem a apresentação dos respectivos atestados”.
- b. Que a recorrente “está equivocada ao afirmar em seu recurso administrativo que a certidão emitida por Conselho de Classe Profissional, no presente caso o CRBio, possui fé pública, conforme pode ser verificado com o Acórdão n. 10076/2015-TCU-2ª Câmara. (...) Ora, o Acórdão n. 10076/2015-TCU-2ª Câmara, deixa claro que ao registrar em conselhos profissionais, !!!os atestados!!!, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, passam a ter presunção de veracidade de responsabilidade do conselho profissional. Está evidente e claro que atestados devem ser apresentados para a comprovação da experiência profissional dos coordenadores”. (grifos nossos)
- c. Que “o coordenador do meio socioeconômico não possui atestado de coordenação de diagnóstico ambiental do meio socioeconômico no âmbito de estudos ambientais para fins de licenciamento ambiental de rodovias ou ferrovias, exceto pontes não atendendo a exigência do edital”
- d. Que “do quadro contendo a relação de atestados para a contagem do tempo de experiência do arqueólogo (...) deve ser desconsiderado os atestados da INTESA (01/07/07 a 31/12/10), VALEC (10/03/10 a 09/08/13), DNIT (03/11/10 a 30/09/12), CERB (02/04/14 a 25/02/15) por se tratarem de resgate arqueológico e não de estudos para licenciamento ambiental conforme exigência do edital. Também devem ser desconsideradas na contagem do tempo de experiência as Portarias do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN n°s 41/2013, 13/2014, 55/2015 e 30/2015 uma vez que as Portarias definem o prazo de validade (como pode ser visto nas publicações) e não o prazo de execução dos serviços propriamente dito, além de não serem CERTIDÕES E/OU ATESTADOS EMITIDOS PELO !!!!CONTRATANTE PRINCIPAL DOS SERVIÇOS”
- e. Por fim, a recorrente requer a manutenção da decisão já proferida, indeferindo-se o recurso apresentado pelo CONSÓRCIO HOLLUS/TERRA.

DA ANÁLISE DA COMISSÃO

4. Em que pesem as alegações apontadas pela Recorrente, a Comissão entende que as mesmas são insuficientes para ensejar reforma no julgamento proferido, conforme se demonstrará a seguir.

5. Quanto ao primeiro argumento, qual seja, ***“que a redação do edital, no item 10.4.4.2 com o verbo “poderão” e não “deverão” deixa interpretações de que as licitantes podem se valer de outros documentos de acervo do profissional para demonstração do tempo de experiência, como por exemplo a CAT”***, não se sustenta de fundamentação, conforme se expõe.

6. Pelo princípio administrativo da vinculação ao instrumento convocatório, expresso por meio do art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93: ***“A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”***. O edital, neste caso, torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. Este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório após a sua publicação oficial. Ressalta-se com isso a importância do regramento licitatório e sua correta interpretação, e da vinculação da licitante ao Projeto Básico de Licitação que se trata de instrumento anexo ao ato convocatório.

7. O critério estabelecido para comprovar a experiência profissional e o tempo de experiência da equipe técnica consta no item 10.4.4.2. do Edital, a saber:

10.4.4.2. “Os documentos hábeis para comprovar a Experiência Profissional e o Tempo de Experiência da equipe técnica poderão ser certidões e/ou atestados emitidos pelo contratante principal dos serviços (órgão/ente público ou empresa privada), devendo ser juntado à documentação de modo a comprovar a experiência profissional em estudos para licenciamento ambiental.”

8. Após análise aos argumentos expostos no recurso, esclarece-se que a palavra “poderão”, no que se refere a apresentação de certidões e/ou atestados, está relacionada à faculdade da licitante em apresentar ou certidões, ou atestados, ou ambos para a comprovação da Experiência Profissional, e não à possibilidade de utilizar outros meios para o atendimento do requisito. Esta determinação encontra fulcro no § 1º, do Art. 30 da Lei 8.666/93, o qual estabelece que:

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

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1o A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, (...) (Lei 8.666/93)”

(Grifo Nosso)

9. Ou seja, o dispositivo legal acima, inclusive citado pelo próprio Recorrente, estabelece a obrigatoriedade de que a comprovação da *qualificação de cada um dos*

membros da equipe técnica, seja feita por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes.

10. Na esteira desse entendimento, determina o Edital do presente certame, em seu item 10.4.4.2, que as certidões e ou atestados para a comprovação da Experiência Profissional e do Tempo de Experiência sejam emitidos pelo contratante principal dos serviços (órgão/ente público ou empresa privada). E este é o cerne da questão, pois a Certidão de Acervo Técnico é emitida pelo conselho profissional competente e não pelo contratante principal. Depreende-se, portanto, que muito embora a função da CAT seja validar o atestado, esta por si só não o substitui, de acordo com o estabelecido em lei.

11. Por fim, não estamos a questionar a presunção *iuris tantum* de veracidade da Certidão de Acervo Técnico emitida pelo conselho de classe competente, e sim a inadequação da documentação da profissional que teve causa na falta da apresentação dos atestados referentes a estas CATs, emitidos pelo contratante principal.

12. Veja-se que o que a Recorrente chama de “*evidenciar que a colocação de uma palavra diferente, muda todo o sentido e interpretação de uma frase*”, não demonstram qualquer relação com a regra estabelecida pelo edital, uma vez que não se deve confundir os termos existentes no edital com a dificuldade que a recorrente possa ter tido no momento de interpretar essa regra. Nesses termos, vejamos o que diz a doutrina sobre o tema:

"toda norma jurídica, seja clara ou obscura, precisa ser interpretada, pois não se deve confundir, a interpretação com dificuldade de interpretação (FERRARA, 1987: 150)". (grifo nosso).

13. Nesse contexto, observa-se a notória confusão no entendimento da Recorrente quanto ao texto do edital, sendo oportuno advertir que se busque compreender as Teorias subjetivas e objetivas da interpretação das leis, aonde o brocado "*in claris cessat interpretatio*" sintetiza o entendimento de que a lei não precisa ser interpretada quando ela for clara ("na clareza, cessa a interpretação").

14. O exercício de reflexão que aqui se faz é de demonstrar à Recorrente que a redação textual do item 10.4.4.2 do edital não está alicerçada em “ambiguidade” e sim em critérios objetivos, os quais contém clareza nas condições de habilitação. Além do mais, se a Recorrente de fato interpretou como ambíguo o texto editalíssimo, porque não se valeu do atributo de impugna-lo? Participando do certame e tendo ciência das regras lá estabelecidas para, somente em momento futuro, resolver interpreta-lo da maneira que mais lhe favoreça, apresentando em seu recurso argumentos infundados de restrição na competitividade desse certame.

15. Acrescenta-se a título de conhecimento que a licitação ocorreu com um universo de 18 participantes e que nenhuma das empresas demonstrou o sentimento de que a citada exigência estaria ferindo a isonomia ou qualquer outro princípio, muito menos afronta ao§1º do art. 44 da Lei 8.666/93.

16. Desta feita, com o devido respaldo legal, a inabilitação realizada não se trata apenas de interpretação do texto do edital. A necessidade de o atestado ser fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado para a qual houve a prestação de serviço, bem como o seu devido registro nas entidades profissionais, não é uma exigência baseada na discricionariedade da Administração Pública, tão pouco é uma exigência exacerbada ou que não tenha pertinência ao objeto contratado.

17. Quanto ao segundo argumento, qual seja, *“que não se pode inabilitar licitante que apresenta atestado de capacidade técnica com experiência de superior complexidade ao objeto licitado, sem desabono algum à qualidade dos serviços prestados, na esteira do contido no artigo 30, § 3º, da Lei nº 8.666/93”*, a Comissão Especial de Licitação após análise, solicitou à área demandante subsídios técnicos. A GEMAB, se manifestou por intermédio da Nota Técnica nº xxx/2016-GEMAB, oportunidade em que trouxe argumentos técnicos que demonstram que as razões não se sustentam de fundamentação, conforme se transcreve:

“(…) cumpre esclarecer que a Recorrente faz o equivocado raciocínio sobre a descrição do escopo de atividades de um Coordenador Geral, que não se confunde com a especificidade da Coordenação Setorial, do qual se necessita um conhecimento técnico adequado e próprio. Assim, evidente equívoco é afirmar que o coordenador geral trata-se de profissional especialista em todas as demais coordenações que compõem os estudos.

Ademais, os atestados apresentados para a qualificação profissional do Coordenador Francisco Palermo, demonstram sua especialidade em um escopo de atividades próprias de um profissional da área de arqueologia, que é um dos componentes específicos do Diagnóstico Sócio Econômico, como pode ser observado no termo de referência emitido pelo órgão licenciador o qual compõe o instrumento convocatório:

“C.2.5 – Meio Socioeconômico (item 6.3 do TR do IBAMA)

Na elaboração do diagnóstico do meio socioeconômico deverão ser atendidas as especificações do TR do IBAMA e as exigências constantes neste Projeto Básico referente ao tema em questão.

Na abordagem do diagnóstico do meio socioeconômico, entre outros temas constantes no TR do IBAMA, insere-se o estudo do patrimônio histórico, cultural e arqueológico.

*Ressalta-se a importância de se considerar no EIA todas as informações solicitadas no TR do IBAMA nos itens **Descrição do Empreendimento e Diagnóstico das condições atuais de tráfego** para trechos já em operação.*

No item 6.3.3.2 “Vetores de crescimento econômico” do TR do IBAMA, além da identificação destes, deve-se relacionar suas interferências com o empreendimento proposto, como é solicitado neste item do TR.

No item 6.3.5 “Dinâmica Sociocultural do Diagnóstico do Meio Socioeconômico”, do TR do IBAMA, caberá a Contratada, quando constatada a presença de comunidades quilombolas, comunidades indígenas, comunidades tradicionais, além do patrimônio histórico, cultural e arqueológico apresentar informações conforme respectivos termos de referência quando couber e demais solicitações dos órgãos competentes de suas representações. As Comunidades quilombolas que não possuam RTID devem ser estudadas no âmbito das comunidades tradicionais.

No item 6.3.4.2 o “Mobilidade urbana” do TR do IBAMA, caberá a Contratada atender o TR do IBAMA quanto ao levantamento e mapeamento de todas as vias interceptadas, classificando-as quanto ao seu tipo (rodovia, via urbana, estrada vicinal, via particular, via de serviço, entre outros).

No item 6.3.4.3 “Desapropriação” do TR do IBAMA, caberá à Contratada estimar o número de propriedades a serem interceptadas, número de famílias a serem realocadas e o uso dessas propriedades.

No item 6.3.6 “Discussões e conclusões sobre a socioeconômica” do TR do IBAMA, ressalta-se que deve ser feita uma análise crítica das informações levantadas no diagnóstico do meio socioeconômico. Portanto, deverá ser apresentada uma avaliação que subsidie a identificação e o dimensionamento dos impactos ambientais, bem como a proposição de medidas mitigadoras, que deverão ser detalhadas no item de avaliação de impactos ambientais do estudo. Devem ser considerados, minimamente, todos os pontos de discussão levantados e descritos nesse item.

Cabe a Contratada, nesta etapa, identificar os equipamentos disponíveis para atender aos Programas Básicos Ambientais, tais como: Resíduos, Produtos Perigosos, Saúde e outros necessários nas áreas de influência do empreendimento.”

Assim o Coordenador do Meio Socioeconômico deve deter experiência em: a) Dinâmica Populacional, Dinâmica Econômica, Dinâmica Territorial, Dinâmica Sociocultural. E não apenas a experiência

profissional no âmbito do Programa de Arqueologia que é pertinente ao “estudo do patrimônio histórico, cultural e arqueológico”, ou seja, um dos componentes específicos da Coordenação Socioeconômica, conforme o acima descrito.

No caso em questão, o profissional não apresentou atestados de realização de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Pelo contrário, a atestação apresentada não é equiparável ao que foi exigido pelo edital, pois a habilitação não é para Coordenação de Estudos/Programas Arqueológicos; mas sim, para Coordenação de Estudos do Meio Socioeconômico”. (grifos nossos)

18. Em que pese a licitante Ecoplan Engenharia Ltda, em fase de contrarrazões, ter solicitado para que essa Comissão revisasse seu julgamento quanto a contagem do tempo de experiência do arqueólogo, desconsiderando “os atestados da INTESA (01/07/07 a 31/12/10), VALEC (10/03/10 a 09/08/13), DNIT (03/11/10 a 30/09/12), CERB (02/04/14 a 25/02/15) por se tratarem de resgate arqueológico e não de estudos para licenciamento ambiental conforme exigência do edital”, informamos que será mantido a aceitação dos mesmos com base nos subsídios técnicos apresentados pela Área Demandante (GEMAB), que o fez por Nota Técnica nº 39/2016-GEMAB (fls. 1621/1627).

19. Assim, pelo todo exposto, considerando que a licitante consagrada habilitada atendeu a todas as exigências do edital, revisar o julgamento, visto como um ato legal e legítimo seria total afronta à isonomia.

20. Não se pode deixar de lado que a licitação é um procedimento formal, que exige o julgamento objetivo como a forma mais eficiente de garantir a isonomia. Nesse sentido, é inadequada a concessão de qualquer privilégio contra o que dispõe o edital.

21. Desta feita, demonstra-se inequivocamente que o entendimento consagrado na jurisprudência pátria é que o procedimento licitatório seja formal, não se admitindo, em nenhuma hipótese, a adjudicação de proposta que não preencha os requisitos do edital.

22. Não há que se negar que o edital é a lei interna da licitação, como ensina o ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles:

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. (grifos nossos) (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 274)

23. Conforme preceitua a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, toda licitação deve estar em estrita conformidade com os princípios elencados no art. 3º, sendo um dos princípios basilares o da vinculação ao instrumento convocatório.

24. O art. 41 da Lei nº 8.666/1993 não deixa dúvidas: a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

25. Ora, a regra do edital não é contrária à lei, mas sim cumpre sua literal exigência. Sendo assim, temos que a atuação da Comissão de Licitação foi totalmente vinculada ao instrumento convocatório, submetendo todos os licitantes à estrita observância dos termos legais do edital.

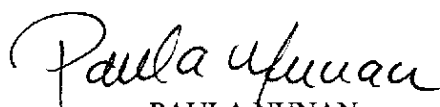
26. Não podem os interesses individuais de particulares se sobrepor aos de toda a sociedade. É a supremacia do interesse público sobre o interesse privado princípio geral de direito, inerente a qualquer sociedade, a própria condição da sua existência.

27. Assim, em cumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Comissão decide por dar **INDEFERIMENTO** às razões apresentadas pela licitante CONSÓRCIO HOLLUS-TERRA.

DA DECISÃO DA COMISSÃO

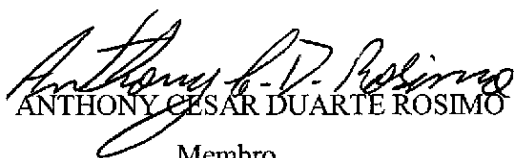
28. Desse modo, pelos fundamentos acima expostos e em atendimento aos princípios legais vigentes em especial aos da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, a Comissão Especial de Licitação decide por **MANTER A DECISÃO DE JULGAMENTO** no âmbito do RDC 02/2016, que **HABILITOU** a licitante **ECOPLAN ENGENHARIA LTDA – CNPJ: 92.930.643/0001-52**, por considerar insuficientes as razões interpostas pela Recorrente que ensejam em revisão da decisão, fazendo subir os autos à **INSTÂNCIA SUPERIOR** para julgamento final.

Brasília, 30 de maio de 2016.



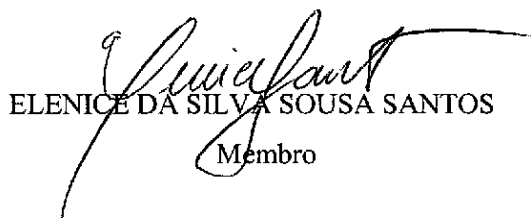
PAULA NUNAN

Presidente da Comissão Especial de Licitação
RDC 02/2016



ANTHONY CESAR DUARTE ROSIMO

Membro



ELENICE DA SILVA SOUSA SANTOS

Membro