



VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

DECISÃO ORIGINÁRIA Nº 33/2021/CPL-VALEC

Brasília, 12 de setembro de 2021.

Processo nº: 51402.101220/2021-09

Referência: Procedimento Eletrônico da Lei nº 13.303/2016 – Edital nº 015/2021

Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de suporte e apoio à Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A. no gerenciamento da implantação de empreendimentos de infraestrutura, em especial aqueles outorgados à VALEC, mas não limitados a esses.

Recorrente: Consórcio GERENCIADOR VALEC

Recorrido: Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT

1. **RELATÓRIO**

Trata-se de recurso interposto pelo Consórcio GERENCIADOR VALEC, por intermédio das empresas ÚNICA CONSULTORES DE ENGENHARIA LTDA (CNPJ/MF nº 02.001.296/0001-90) e MPB SANEAMENTO LTDA (CNPJ/MF nº 78.221.066/0001-07), com fulcro no art. 59 da Lei nº 13.303/2016, contra a decisão que habilitou e declarou vencedor o Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT, formado pelas empresas DYNATEST ENGENHARIA LTDA. (CNPJ/MF nº 32.116.154/0001-30), MODERA ENGENHARIA LTDA. (CNPJ/MF nº 28.256.567/0001-42) e HUMBERTO SANTANA ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA. (CNPJ/MF nº 07.262.587/0001-56), no Procedimento Eletrônico da Lei nº 13.303/2016 do Edital nº 015/2021.

O julgamento do recurso administrativo manejado pelo consórcio insurgente considerará os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, incluindo as razões e contrarrazões recursais apresentadas.

2. **DAS PRELIMINARES**

Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse recursal, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração da decisão e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados ao processo de licitação já identificado, pelo que passa à análise de suas alegações.

3. **DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE**

O Recorrente alega que a aceitabilidade da proposta e da habilitação da Recorrida pela Comissão Permanente de Licitação estaria "completamente equivocada" em virtude de manifesta inexecuibilidade e documentação de habilitação em desacordo com o instrumento convocatório.

Quanto à qualificação técnica, sustenta que não restou comprovado pelo Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT a comprovação de tempo de experiência dos profissionais Engenheiro Projetista Sênior e Engenheiro Orçamentista, descumprindo assim o item 11.2.2 do Termo de Referência (Anexo I ao Edital). Em síntese, as razões do Recurso sustentam as seguintes alegações:

- 1) o Recorrido indicou o Engenheiro Ernesto Simões Preussler para a função de Engenheiro Projetista Sênior, apresentando 3 (três) atestados cuja contagem linear totalizaria 9,96 anos, não comprovando a experiência profissional mínima de 10 (dez) anos em Projetos de ferrovia, de sistemas metroviários, ou de rodovias, nos termos do Edital;

2) a metodologia adotada pelo Consórcio Recorrido para o contagem do tempo de experiência, ao considerar para um ano o total de 360 (trezentos e sessenta dias), conforme depreende-se da memória de cálculo apresentada em documentação datada em 19/08/2021 para atendimento de diligência, vai de encontro da metodologia adotada pela Tabela de Preços de Consultoria do Departamento Nacional de Infraestrutura (DNIT), que atribui para o ano o total de 365,25 dias, correspondente ao efetivamente ocorrido a cada ano, da mesma forma que o cálculo para encargos sociais considerou a média das horas efetivamente trabalhadas por ano;

3) o acréscimo de atestados durante a fase de diligência, totalizando 13,54 anos de experiência do profissional indicado como Engenheiro Projetista Sênior, admitido pela Comissão Permanente de Licitação, viola o princípio da vinculação ao edital, uma vez que o item 9.38 do Edital nº 015/2021 apenas permite que se esclareça ou confirme a veracidade das informações que constam das propostas e documentos a ela anexados, não se admitindo, portanto, o acréscimo de atestados complementares à documentação originalmente apresentada para a comprovação do cumprimento das condições de habilitação;

4) a despeito da experiência profissional e formação acadêmica do profissional indicado pelo Recorrido como Engenheiro Projetista Sênior, o que evidência a postura displicente do Consórcio Recorrido que poderia ter apresentado mais atestados quando do envio da documentação de habilitação, “o que importa é que a documentação apresentada não atendeu ao que exige o Edital”;

5) dos atestados apresentados para a comprovação de 10 (dez) anos de experiência em orçamentos de ferrovias, ou de sistemas metroviários, ou de rodovias, para o profissional Engenheiro Orçamentista, apenas 6 (seis) atestados são elegíveis para a comprovação da experiência requerida (CAT003.301/09 (págs. 622-626 dos Documentos de Habilitação), CAT 130/2010(p. 546-621 dos Documentos de Habilitação); CAT 004.500/09 (p. 642-644 dos Documentos de Habilitação), CAT 006.500/09 (p. 648-657 dos Documentos de Habilitação), CAT000.759/09 (p. 658-661 dos Documentos de Habilitação) e CAT008.901/09 (p. 662-665 dos Documentos de Habilitação), devendo as demais CAT serem desconsideradas por se referirem à atuação distinta de orçamentista, ou a profissional distinto ao indicado pela proponente para execução dos serviços de orçamento, ou a contratos cuja natureza não contemplaria trabalhos de elaboração de orçamento, restando apenas a comprovação de 8,45 anos;

6) o item 9.28 e seu subitem 9.28.1, ao estabelecer apenas o prazo mínimo para envio de proposta e documentação de habilitação durante a realização de sessão pública violaria o princípio da isonomia, da impessoalidade e da igualdade, por permitir ao presidente da Comissão Permanente de Licitações conceder tratamento diversos aos licitantes.

Requer, por fim, a inabilitação do Recorrido e o prosseguimento do procedimento licitatório na fase de habilitação.

4. **DAS CONTRARRAZÕES DO CONSÓRCIO DYNATEST / MODERA / HPT**

O Consórcio Recorrido utilizou-se da prerrogativa de impugnar as razões do Recurso interposto, apresentando tempestiva contrarrazões, alegando:

1) A Recorrente não comprovou a alegada inexecutabilidade, pois não há na peça recursal nenhuma demonstração nesse sentido, sendo apenas uma alegação vazia e genérica;

2) A adoção da razão 360 dias para cada ano é a ser utilizada no presente caso, conforme jurisprudência e o entendimento da própria Comissão Permanente de Licitação, tratando-se ainda da forma utilizada para as relações trabalhistas, comerciais ou contábeis;

- 3) Adotar a metodologia de cômputo arguida em sede de Recurso, que consideraria 365,25 dias ao invés dos 360 dias adotados pela Recorrida configuraria inovação não fundamentada, ferindo, portanto, o princípio da legalidade estrita e do instrumento convocatório, uma vez que não haveria no Edital regra que admitisse a utilização da forma de contagem de tempo sugerida pela Recorrente;
- 4) A proporção de 365,25 dias, a despeito de constar de Resolução do DNIT, carece de lógica ou fundamento, devendo se aplicar ou os 365 dias das relações civis ou os 360 das relações contábeis e trabalhistas;
- 5) Ao contrário do alegado em Recurso, não houve complementação indevida de documentação durante o curso do certame, mas apenas complementação de esclarecimentos, ocasionando a juntada de documentos suplementares para esclarecer a documentação anteriormente apresentada, sobretudo porque a documentação enviada desde o início comprovaria o total de 10,08 anos de experiência profissional do profissional indicado como Engenheiro Projetista Sênior;
- 6) Quanto ao profissional indicado para a função Engenheiro Orçamentista, a documentação enviada comprovou o total de 10,75 anos de experiência sem sobreposições.

Apresentou ainda precedente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que determina a contagem em 360 dias como a mais segura para a verificação dos meses e dos anos, bem como para a matemática financeira aplicável a contagem de tempo de contribuição para fins de aposentadoria, nos termos da Lei nº 810/1949.

Requeru, ao final, a total improcedência do recurso, apontando ainda que o Recorrente se insurge contra a habilitação da empresa Maia Melo Engenharia Ltda., que sequer participou do certame.

5. ANÁLISE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Em relação à comprovação do tempo de experiência exigido para fins de qualificação técnica, considerando tratar-se de matéria de cunho intrinsecamente técnico, esta Comissão Permanente de Licitação solicitou subsídios à área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, tanto durante a fase de julgamento de proposta e habilitação, quanto na fase recursal.

Nesse sentido, a Superintendência de Empreendimentos (SUDEM) quando da análise da documentação apresentada durante a fase de habilitação, considerou não comprovado o total de 10 (dez) anos de experiência do profissional Engenheiro Projetista Sênior.

Isso posto, o Presidente da CPL procedeu a diligência, solicitando ao Consórcio classificado em primeiro lugar, além de documentação complementar relativa à habilitação jurídica, *“esclarecimentos e/ou comprovação de experiência profissional requerida para o cargo de Engenheiro Projetista Sênior, nos termos do item 11.2.2.7. inclusive mediante complementação da documentação apresentada, seja pela apresentação do currículo profissional ou acervo técnico disponibilizado”*, ensejando a juntada de documentação complementar pelo Consórcio Recorrido, a qual, segundo a área técnica da Valec, teria comprovado em conjunto com a documentação anterior, tempo de experiência de 14,20 anos.

Em relação à comprovação do tempo de experiência do Engenheiro Orçamentista, ressaltou a área técnica que, conforme item 11.2.2.8 do Termo de Referência, dever-se-ia: a) Comprovar por meio de Certidão de Registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, ter experiência profissional mínima de 10 (dez) anos em orçamentos de ferrovias, ou de sistemas metroviários, ou de rodovias; e b) Comprovar pelo menos 4 (quatro) anos em atividades ferroviárias ou metroviárias ou rodoviárias compatíveis com o objeto da licitação, com indicação de desempenho dos serviços indicados em pelo menos 1 atestado, apresentando o seguinte cômputo:

Comprovação de formação em Engenharia Civil (pg. 514 e 515);

Comprovação de experiência de 10 anos descrita no item 12 supra (pg. 527 - 531 [06/07/2012 a 14/05/2013] - 10m8d; pg. 546 - 621[23/04/2010 a 30/04/2013] - 3a7d; pg.622-626 [30/10/2007 a 24/06/2008] - 7m25d; pg. 642-644 [01/01/2007 a 30/11/2007] - 11m30d; pg. 645 - 647 [24/09/2007 a 31/03/2009] - 1a6m7d; pg. 648 -

657 [14/12/2004 a 31/12/2008] - 4a17d; pg. 658 -661 [12/03/2007 a 30/04/2008] - 1a1m18d; e pg. 662 - 665 [26/03/2001 a 30/11/2004] - 3a8m4d); e

Comprovação de experiência funcional de 4 anos descrita no item 12 supra (pg. 622-626; pg. 546-621; pg. 642-644; pg. 648-657; pg. 658-661; e págs. 662-665).

Assim, opina pela habilitação do Consórcio Recorrido nesse aspecto, considerando que *“profissionais que desempenharam função de Coordenação e/ou Responsabilidade Técnica de obras com execução de orçamentos reconhecidamente, diante de suas atribuições legais, devem se inteirar desta parcela dos serviços, razão pela qual são contabilizados como constante na experiência profissional desejada.”*

Verifica-se que o cerne da matéria recursal se refere à qualificação técnica da Recorrida, especificamente o tempo de experiência exigido para comprovação da capacidade técnica profissional dos técnicos indicados pela proponente. Considerando, ainda, que Recorrente e Recorrida sustentam formas distintas para o cômputo do tempo de experiência, a definição da metodologia empregada revela-se questão prejudicial necessária para o deslinde do atendimento ou não das condições de habilitação do Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT.

O Edital nº 015/2021, em que pese tenha exigido requisito de qualificação técnica cuja comprovação se dá por meio de contagem de tempo, não apresentou nenhum regramento acerca da forma da contagem dos anos de experiência profissional.

Assim, diante da omissão no edital, e considerando ainda a inexistência de legislação específica sobre a contagem de tempo para fins de comprovação de capacidade técnica em licitações, adotar-se-á a disciplina da lei geral, uma vez inexistente lei especial aplicável à espécie.

Nos termos do art. 132, § 3º, do Código Civil, “os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência”, disciplina semelhante à instituída pela Lei nº 810/1949, que define o ano civil.

Assim, a despeito de a Recorrente, a Recorrida (e a área técnica que realizou análise a fim de subsidiar a decisão desta Comissão Permanente de Licitação) tenham realizado a contagem de prazo convertendo inicial todo os períodos em número de dias para posterior aferição da quantidade de anos (empregando 360 ou 365,25 como coeficiente), o Presidente da CPL procedeu a nova contagem, adotando o seguinte procedimento:

- 1) Contagem dos anos considerando data a data (dia de igual número do de início) até o maior número inteiro de ano(s);
- 2) Contagem dos meses residuais (dia de igual número do de início) até o maior número inteiro de mês (meses);
- 3) Contagem do número remanescente de dias a partir da data seguinte à data final considerada no cômputo dos meses, até a data final;
- 4) Conversão do total de dias em meses e dias, adotando o passo 2 na soma de dias;
- 5) Conversão do total de meses em meses e anos, adotando o passo 1 na soma de meses.

Desse modo, aferiu-se o total de 10 anos, 04 meses e 14 dias de tempo de experiência do profissional Ernesto Simões Preussler (indicado para a função Engenheiro Projetista Sênior) e 12 anos, um mês e 12 dias de tempo de experiência do profissional Lucas Rebello Gontijo Valadares (indicado para a função Engenheiro Orçamentista), já abatidos eventuais intervalos de sobreposição de atestados, conforme memória de cálculo constante da Planilha 4582913.

No que tange à alegação de ofensa à isonomia pela permissão de juntada de documentação complementar durante a fase de diligências, entende-se que a alegação não encontra respaldo, considerando a ausência de prejuízo às partes e ao resultado do certame, considerando que, pela forma de cálculo ora apresentada, o tempo de experiência do Engenheiro Projetista Sênior já computada mais dos 10 (dez) anos mínimos exigidos no instrumento convocatório.

Ademais, ainda que se cogite que a soma do tempo de experiência por meio dos primeiros atestados não complete o decênio requestado, é assente que a aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório refere-se sobretudo a questões de ordem material, ao passo que a jurisprudência dos Tribunais e do próprio Tribunal de Contas da União admitem a adoção do formalismo moderado, corolário dos princípios da adequação e da finalidade que regem toda a atividade administrativa, de modo a evitar a prevalência de exigências formais em detrimento do interesse público consubstanciado na obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, recente posicionamento do Tribunal de Contas da União, in verbis:

*REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. **Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).** O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro. (Acórdão TCU 1211/2021 – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar. 26.05.2021)*

9.4. promover o envio de ciência corretiva e preventiva à atual administração do Município de Pedra Branca - CE, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, com vistas à superveniente adoção das medidas cabíveis em prol da efetiva superação das irregularidades no sentido de, em futuros certames conduzidos pelo aporte de recursos federais, o referido município abster-se, para tanto, de incorrer nas seguintes falhas:

(...)

9.4.2. promover a inabilitação de licitantes ou a desclassificação de propostas em face de falhas meramente formais, sem a realização das devidas diligências saneadoras, ante a ofensa ao art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666, de 1993, e, entre outros, ao princípio do formalismo moderado; (Acórdão TCU 11080/2021 – 2ª Câmara. Rel. André de Carvalho. 24.08.2021)

No caso em tela, os atestados juntados durante a fase de diligência pela Recorrida referem-se a períodos anteriores aos referenciados nos atestados apresentados na documentação de habilitação original, logo, relativos à condição pré-existente à abertura do certame. Não houve, portanto, a admissão de comprovação de condição de habilitação inexistente à data da abertura do certame.

Ademais, o técnico indicado pela Recorrente possui experiência profissional de quase duas décadas na área, de modo que, sobrepor a ausência de apresentação inicial de atestados ante a inequívoca

comprovação de atendimento aos requisitos materiais de qualificação técnica restaria temerário ante o risco de classificar proposta de preços superior à apresentada pela primeira classificada.

Em relação à contestação da Recorrente acerca da aceitabilidade dos atestados apresentação para comprovação de experiência profissional do profissional Lucas Rebello Gontijo Valadares, sob o argumento de que considerável parte da documentação não comprovaria a natureza compatível das atividades ao objeto do certame, também não assiste razão à Recorrente, posto que, os atestados que comprovam o desempenho do profissional na função de Coordenação e/ou Responsabilidade Técnica de obras com execução de orçamentos reconhecidamente, em que pese terem sido apresentados para a comprovação de tais funções, são ao mesmo idôneos para integrar os 10 (dez) anos de experiência em elaboração de orçamentos, porquanto o exercício de tais funções envolve tal parcela de serviços, conforme apontado na manifestação técnica que subsidia a presente decisão, conforme OFÍCIO Nº 624/2021/GESCEM-VALEC/SUDEM-VALEC/DIREM-VALEC (4559062).

Quanto ao inconformismo da Recorrente em relação ao teor da redação do item 9.28 e seu subitem 9.28.1 do Edital, ao estabelecer apenas o prazo mínimo para envio de proposta e documentação de habilitação durante a realização de sessão pública, a despeito de a impugnação ser o instrumento mais adequado para se insurgir contra a redação de dispositivo de edital, não se verifica qualquer ilegalidade na redação do dispositivo, tampouco o deferimento pelo presidente da CPL de maior prazo para apresentação aos licitantes não se configura, por si só, arbitrariedade e violação à isonomia.

A previsão de apenas prazo mínimo fixado em 02 (duas) horas previsto no item 9.28 tem por escopo resguardar os licitantes de prazo razoável para atendimento às determinações da CPL e encontra-se em consonância com os normativos que regulam o procedimento licitatório no âmbito do Poder Público. Tal previsão remonta ao Decreto nº 5.450/2005, que determinava a previsão no instrumento convocatório do prazo mínimo de duas para envio de documentos de habilitação complementares. Mesma disciplina encontra-se no art. 38, § 2º, do Decreto nº 10.024/2019, que trata do Pregão Eletrônico no âmbito da administração pública federal:

Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

§ 1º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

§ 2º O instrumento convocatório deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o caput.

Ainda que o presente certame se trate de procedimento licitatório da Lei nº 13.303/2016, o estabelecimento do prazo mínimo de 02 (duas) horas é medida sedimentada no âmbito da Administração Pública Federal, recomendada inclusive por normas e orientações do Tribunal de Contas da União (v.g. Acórdão TCU 558/10-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes, 24.03.2010).

6. DA DECISÃO:

Ante o exposto, nos termos do art. 64 da Lei nº 9.784/1999, conheço do recurso interposto pelo Consórcio GERENCIADOR VALEC, no processo licitatório referente ao Edital nº 015/2021, e no mérito NEGO PROVIMENTO, mantendo a decisão que declarou habilitado o Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT.

Nos termos do art. 80 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da VALEC (RILC/VALEC), encaminhe-se o recurso à autoridade superior para decisão sobre o provimento ou não do recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

José Luiz D'Abadia Júnior

Presidente da CPL

Isabelle Ubertino Rosso Costa

Membro

Alex Paiva Rampazzo

Membro



Documento assinado eletronicamente por **José Luiz D Abadia Junior, Presidente da Comissão Permanente de Licitações**, em 13/09/2021, às 22:37, 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 **Alex Paiva Rampazzo, Membro**, em 13/09/2021, às 23:01, 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 **Isabelle Ubertino Rosso Costa, Membro da Comissão Permanente de Licitações**, em 14/09/2021, às 07:44, 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, informando o código verificador **4576460** e o código CRC **7025C7D0**.



Referência: Processo nº 51402.101220/2021-09



SEI nº 4576460

SAUS Quadra 01, Bloco G, Lotes 3 e 5 - Bairro ASA SUL
Brasília/DF, CEP 70070010
Telefone: - www.valec.gov.br