

NOTA TÉCNICA Nº 0060/2019/GEMAB 1/SUMAD

Assunto: **Embasamento à revogação do procedimento licitatório para contratação de serviços técnicos de apoio à gestão espeleológica.**

Referências: Processo nº 51402.164798/2016-10

Nota Técnica 060/2014/SUAMB

Parecer Técnico nº 02001.000043/2017-67/COTRA/IBAMA

Parecer 106/2017/COTRA/CGLIN/DILIC/IBAMA

Nota Técnica 0046/2018/SUAMB

Licença de Instalação 1200/2018

Despacho 0025/2019/GEPLA

Despacho 0013/2019/GELIC/SUADM

Despacho 0101/2019/GEMAB 1/SUMAD

Despacho 0726/2019/DIREN

Ofício 4243/2019/GEMAB 1/SUMAD/DIREN

Memorando 0025/2019/GEPLA

A. DOS FATOS

1. Trata a presente Nota Técnica do detalhamento solicitado pelo Despacho 0726/2019/DIREN (fls. 1300) quanto à sugestão de revogação dada pelo Despacho 0013/2019/GELIC/SUADM (fls. 1298) para o qual a atual Superintendência de Meio Ambiente e Desapropriação (SUMAD) se mostrou favorável nos termos do Despacho 0101/2019/GEMAB 1/SUMAD (fls. 1299).

B. DA MOTIVAÇÃO

2. Por meio do Despacho 0101/2019/GEMAB 1 (fls. 1299) a SUMAD informou estar de acordo com os termos do Despacho 0013/2019/GELIC/SUADM (fls. 1298).

3. Nestes documentos as áreas manifestaram-se favoráveis à revogação do Edital 013/17, frente às questões que envolvem o certame, notadamente no que se refere:

- a) à indisponibilidade financeira para a assunção das despesas referentes à contratação em tela (Despacho n 0025/2019/GEPLA; fls. 1297);
- b) à defasagem¹ do orçamento (data-base julho/2018; fls. 860 a 893, vol. 5);
- c) à alteração de regime contratual² pela Lei 13.303/2016;
- d) às discussões em andamento para alteração do regramento³ direcionado ao licenciamento de empreendimentos que interceptam cavidades naturais; e

¹ Em desconformidade com o que prega o Acórdão 20 1/2018-TCU-Plenário, dado o intervalo de tempo decorrido entre a elaboração do orçamento e a presente data.

² O Edital 13/2017 é a última licitação no âmbito da empresa ainda regida pela Lei no 8.666/193, ao revés da Lei das Estatais, e ainda com o critério de julgamento "técnica e preço".

³ Tais alterações potencialmente alterarão a natureza das exigências de órgãos licenciadores e intervenientes, fazendo com que atividades previstas na versão original do Edital 13/2017 não mais condigam com as exigências técnicas e legais que orbitam o tema.

- e) à necessidade de alteração de escopo da contratação para incluir estudos e serviços que atualmente não figuram dentre os contratos existentes na VALEC, mas tem sido cada vez mais exigidos pelo órgão licenciador para caracterização e monitoramento de regiões com cavernas.

C. DO DETALHAMENTO

Quanto à indisponibilidade financeira

4. O Despacho n 0025/2019/GEPLA (fls. 1297) informa sobre a disponibilidade orçamentária no ano de 2019 para a assunção das despesas referentes à contratação em tela. Nova consulta foi feita em 21/11/2019 (Ofício 4243/2019/GEMAB 1/SUMAD/DIREN; fls. 1301), para o qual a GEPLA emitiu o mesmo posicionamento (Memorando 0025/2019/GEPLA; fls. 1302).

5. Desta forma, e considerando a indisponibilidade orçamentária, entendemos ser prudente a revogação do certame. Ademais, a data de entrada do recurso para o exercício 2020 é incerta, ficando inviável qualquer programação de execução do contrato tal como está no próximo ano.

Quanto à defasagem do orçamento

6. Conforme já descrito, o lapso temporal entre a presente data e a data-base utilizada pela então SUPRO para elaboração do orçamento-referência (julho/2018; fls. 860 a 893, vol. 5) poderá comprometer a execução dos serviços, uma vez que não mais condizem com a realidade do mercado.

7. O TCU, por meio do Acórdão 2265/2011-TCU-Plenário, manifestou entendimento aderente à justificativa apresentada, no sentido de que, apesar da possibilidade do reajustamento, existem alterações de preços dos insumos, tributos, métodos e cenários financeiros/gerenciais, que limitam no tempo a validade de um orçamento.

8. Desta forma, e considerando que desde a elaboração do orçamento e a presente data já transcorreram dezesseis meses, entende-se que prosseguir com a contratação pode ocasionar prejuízos à gestão, à fiscalização e à plena execução do contrato, indo de encontro ao que recomenda o Tribunal de Contas da União.

Quanto ao regime contratual

9. O Edital 013/17 é o último lançado pela VALEC sob regência da Lei 8666/93. Tal fato não constitui ilegalidade ou irregularidade, mas acarretará complexidade à gestão dos contratos, posto que todas as licitações previstas pela SUMAD já consideram a Lei 13.303/2016.

10. Além disso, o edital prevê o critério de julgamento “Técnica e preço”, para o qual o TCU, manifesta os entendimentos transcritos a seguir:

“Em licitação do tipo técnica e preço, a adoção de pesos distintos entre os dois critérios pode ocasionar prejuízo à competitividade e favorecer o direcionamento do certame, especialmente quando ocorrer excessiva valoração do quesito técnica em detrimento do

preço, sem que esteja fundamentada em estudo que demonstre tal necessidade”. Acórdão 2251/2017-Plenário.

“Na modelagem das licitações do tipo técnica e preço devem ser analisados, conjuntamente, a ponderação atribuída a esses quesitos e os critérios e as gradações de pontuação técnica, além de serem realizadas simulações e avaliações de possibilidades de resultados, considerando as características do mercado, de modo a minimizar o risco de contratações antieconômicas, restrição injustificada à competitividade e favorecimento indevido”. Acórdão 607/2017-Plenário.

“Em licitações do tipo técnica e preço, a instituição contratante deve sempre justificar, respaldada em estudos técnicos, quando o peso do critério preço for inferior ao do critério técnica”. Acórdão 768/2013-Plenário.

“Em licitações do tipo técnica e preço com preponderância da proposta técnica, os fatores de ponderação entre técnica e preço deverão ser expressamente fundamentados, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais”. Acórdão 508/2018-Plenário⁴.

11. Justen Filho (2005)⁵ indica que “o fator de maior relevância, em princípio, para seleção de qualquer proposta a licitação sempre visa à obtenção da melhor proposta pelo menor custo possível” e que “as exigências relativas à qualidade, prazo, etc., podem variar caso a caso, porém, quando se trata do preço, a Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis”.

12. O autor ressalta ainda que as licitações nas modalidades “melhor técnica” e “técnica e preço”, tratadas no art. 46, da Lei nº 8.666/1993, estão reservadas a situações especialíssimas, ou seja, exceção à regra (licitação de menor preço).

13. Desta forma, entendemos que a justificativa de suspender o certame para substituir a sua forma de julgamento é plausível. Sendo relançada a licitação na modalidade “menor preço”, a VALEC não admitirá a apresentação de qualquer produto por parte da contratada pois o preço foi o menor. Ora, a Administração (como qualquer adquirente de bens e serviços) exige sempre uma qualidade mínima, abaixo da qual o objeto é imprestável. Tal qualidade será devidamente expressa no Termo de Referência revisado.

⁴ Direcionado à VALEC.

⁵ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005.

14. Adicionalmente, entendemos que a alteração do regime contratual (item 9) trará facilidade e maior controle durante a execução do contrato.

Quanto às possíveis alterações no licenciamento espeleológico, bem como às solicitações mais recentes do órgão licenciador no que se refere a estudos e serviços não previstos no edital

15. Ao longo do licenciamento ambiental das ferrovias⁶ da VALEC que transpõem áreas cársticas o IBAMA tem solicitado/exigido a execução de estudos e serviços que não constam do escopo do Edital 013/2017, quais sejam:

- a) Licença de Instalação 1200/2018: obrigatoriedade de (i) identificação de dolinas e áreas de subsidência, (ii) comprovação de inexistência de vazios subterrâneos mediante sondagens (geofísicas e geotécnicas) (iii) revisão do PBA Espeleológico, considerando as informações e levantamentos supracitados (condicionante 2.7); proibição de instalar estruturas de apoio em áreas de dolinas, afloramento de calcário e de risco de subsidências (a identificação exata destas feições demanda sondagens geofísicas e geotécnicas; condicionante 2.8);
- b) Parecer Técnico nº 02001.000043/2017-67/COTRA/IBAMA: necessidade de melhor delimitar a área de influência da ferrovia sobre o patrimônio espeleológico bem como a própria área de influência das cavernas (pág. 7 a 11) que, no nosso entendimento, materializado pelas notas técnicas 0060/2014/SUAMB e 0046/2018/SUAMB, só pode ser alcançada com melhor exatidão por meio de estudos geofísicos, hidrogeológicos e geotécnicos em adição às prospecções de campo e caracterizações físicas, bióticas e histórico-culturais já previstas no edital em andamento; e
- c) Parecer 106/2017/COTRA/CGLIN/DILIC/IBAMA (págs. 2 a 4): propõe a adequação dos estudos da VALEC aos realizados pelo DNIT (geofísica, geotecnia, hidrologia).

16. Diante das informações apresentadas, consideramos que é pertinente a revogação do edital para incluir no Termo de Referência as atividades, estudos e áreas de abrangência compatíveis com as mais recentes solicitações do órgão ambiental, que apontam na mesma direção de discussões em andamento para aprimoramento dos documentos técnicos e legais afetos ao licenciamento espeleológico.

D. CONCLUSÕES

17. Ao longo da presente nota técnica foram detalhadas as considerações inicialmente feitas pela SUMAD ao Despacho 0013/2019/GELIC/SUADM, especificamente no que se refere à conveniência e oportunidade de se seguir com o procedimento licitatório referente à Concorrência 13/2017 (contratação de empresa especializada para a execução de serviços técnicos de gestão espeleológica dos empreendimentos da VALEC).

18. Em resumo, o entendimento desta SUMAD se baseia no fato de que é oportuna a revogação do Edital 013/2017, tendo em vista (i) a indisponibilidade de recursos para contratação (itens 4 e 5), (ii) a defasagem do orçamento existente (itens 6 a 8), (iii) o regime contratual e critério de

⁶ Bem como outros empreendimentos lineares de transporte, como a BR 135/BA.

julgamento previstos, ao revés da Lei 13.303/2016, atualmente utilizada para nortear as contratações da VALEC, bem como as recomendações do TCU em relação ao tema (itens 9 a 14) e (iv) as iminentes mudanças no licenciamento ambiental, cujos estudos e serviços adicionais relacionados já são solicitados pelo IBAMA para continuidade do licenciamento de empreendimentos da VALEC (itens 15 e 16).


19. Concluimos portanto, ser pertinente a revogação do certame, tendo em vista as informações prestadas.

E. RECOMENDAÇÕES

20. Recomendamos ao senhor Superintendente de Meio Ambiente e Desapropriação Interino que o processo em epígrafe seja restituído à DIREN sugerindo, por razões de oportunidade e conveniência, a **revogação** do procedimento licitatório referente à Concorrência 13/2017, nos termos do artigo 49 da Lei 8.666/1993, uma vez que o certame não atende adequadamente ao interesse público no caso concreto.

Brasília, 22 de novembro de 2019


MARCELLO ANASTÁCIO
Gerente de Meio Ambiente I


THAIS TAKAYASSU MAGALDI
Geóloga (CREA 5069685222/D-SP)

De acordo,


ALEX PAIVA RAMPAZZO
Superintendente de Meio Ambiente e Desapropriação Interino