

ILUSTRÍSSIMA SENHORA DOUTORA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE SELEÇÃO E JULGAMENTO DA AGÊNCIA PEIXE VIVO – ASSOCIAÇÃO EXECUTIVA DE APOIO À GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS PEIXE VIVO

Ref. Ato Convocatório n.º 014/2017

Contrato de Gestão n.º 002/IGAM/2012

Contratação de pessoa jurídica especializada para executar ações de educação ambiental para os membros do CBH Rio das Velhas e 23 UTES existentes na Bacia; executar ações de mobilização social, ampliando a participação das comunidades nas ações realizadas na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas; e, executar atividades de mobilização social em apoio à realização das reuniões de Plenária e Câmaras Técnicas do CBH Rio das Velhas e encaminhamentos junto aos subcomitês de Bacia Hidrográfica.

COBRAPE – COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 58.645.219/0001-28, com sede na Rua Capitão Antônio Rosa, 406, Jardim Paulistano, São Paulo – SP (CEP: 01443-010), por meio de seus procuradores abaixo assinados, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 109, §3º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como no item 9.2 do Edital, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO

aos recursos administrativos interpostos em face do julgamento da fase de habilitação pelas licitantes **BR SOLUÇÕES EM ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA – EPP** e **NMC PROJETOS E CONSULTORIA LTDA**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expendidos e que estão a determinar seu integral desprovimento:

I. SÍNTESE DOS FATOS E DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS

Cuida-se de procedimento licitatório, lançado em junho de 2017, pela ASSOCIAÇÃO EXECUTIVA DE APOIO À GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS PEIXE VIVO – AGÊNCIA PEIXE VIVO, cujo objeto consiste na “Contratação de pessoa jurídica especializada para executar ações de educação ambiental para os membros do CBH Rio das Velhas e 23 UTES existentes na Bacia; executar ações de mobilização social, ampliando a participação das comunidades nas ações realizadas na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas; e, executar atividades de mobilização social em apoio à realização das reuniões de Plenária e Câmaras Técnicas do CBH Rio das Velhas e encaminhamentos junto aos subcomitês de Bacia Hidrográfica”.

Segundo as disposições do Edital (item 2.15), as proponentes deveriam apresentar 3 (três) envelopes fechados e intactos, contendo:

- a) **Envelope “1”**: Documentação de Habilitação;
- b) **Envelope “2”**: Proposta Técnica; e
- c) **Envelope “3”**: Proposta de Preço.

Após a entrega das propostas, a Comissão de Seleção e Julgamento procedeu à análise e julgamento da *primeira* fase do certame, restando *habilitadas* e *inabilitadas* as seguintes concorrentes:

Nº	LICITANTE	RESULTADO
1	Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM	HABILITADA
2	Fundação de Desenvolvimento a Pesquisa – FUNDEP	HABILITADA
3	KEY Consultoria e Treinamento Ltda.	HABILITADA
4	CHRONOS Engenharia e Serviços Socioambientais Ltda. – EPP	HABILITADA
5	BRSOLUÇÕES em Engenharia e Consultoria Ltda. – EPP	HABILITADA
6	CAMPONESA Consultoria Socio Ambiental – ME	NÃO HABILITADA

7	VALLENGE Consultoria, Projetos e Obras Ltda.	HABILITADA
8	CONSOMINAS Engenharia Ltda.	HABILITADA
9	NMC Projetos e Consultoria Ltda.	HABILITADA
10	COBRAPE – Cia Brasileira de Projetos e Empreendimentos	HABILITADA
11	MYR Projetos Estratégicos e Consultoria Ltda.	HABILITADA
12	INTEGRATIO Mediação Social e Sustentabilidade Ltda.	NÃO HABILITADA

Aberta oportunidade recursal, nos termos do item 5.2.3 do edital, manifestaram intenção de recorrer **APENAS** as licitantes julgadas *inabilitadas* – a saber, as empresas CAMPONESA Consultoria Socio Ambiental – ME e INTEGRATIO Mediação Social e Sustentabilidade Ltda. –, conforme Ata de Reunião lavrada em 24 de julho de 2017.

Não obstante o aperfeiçoamento da preclusão, interpuseram recurso contra o julgamento da primeira fase do certame as empresas BRSOLUÇÕES em Engenharia e Consultoria Ltda – EPP e NMC Projetos e Consultoria Ltda – ora Impugnadas –, requerendo, em suma, que:

- a) **Recurso da Impugnada BRSOLUÇÕES em Engenharia e Consultoria Ltda – EPP:** requerendo a *inabilitação* das empresas CHRONOS Engenharia e Serviços Socioambientais Ltda. – EPP e VALLENGE Consultoria, Projetos e Obras Ltda., sob a alegação de que ambas não possuiriam autorização legal para prestar serviços de natureza social compatível com o objeto do presente certame;

- b) **Recurso da Impugnada NMC Projetos e Consultoria Ltda:** requerendo a *inabilitação* das empresas Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP, VALLENGE Consultoria, Projetos e Obras Ltda, COBRAPE – Cia Brasileira de Projetos e Empreendimentos – ora Impugnante – e Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, sob a principal alegação de que as atividades econômicas exercidas por estas licitantes seriam incompatíveis com o objeto licitado na presente concorrência.

Com a devida vênia, os recursos interpostos pelas Impugnadas **não merecem sequer ser conhecidos**, na medida em que, como visto, ambas declinaram do direito de recorrer contra o julgamento da fase de habilitação, conforme consta da Ata de Reunião lavrada em 24 de julho de 2017, operando-se a partir daí a preclusão de seu direito.

Não fosse por isso, ainda assim, no mérito, tais recursos **não comportam provimento**, devendo ser mantida *in totum* a decisão desta Comissão quanto à habilitação dos concorrentes, sob pena de afronta, dentre outros, aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e ampla competitividade.

É o que se passará a demonstrar.

II. DAS RAZÕES DE MANUTENÇÃO DA R. DECISÃO RECORRIDA QUANTO À HABILITAÇÃO DA IMPUGNANTE COBRAPE – CIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS

Dentre todas as 12 (doze) participantes da presente concorrência, apenas a Impugnada NMC Projetos e Consultoria Ltda. questionou a *habilitação* da Impugnante, distorcendo absolutamente as exigências editalícias, em desesperada tentativa de afastá-la do certame.

Para tanto, alegou que o ramo de atividade desenvolvido pela Impugnante não seria *compatível* com o objeto licitado, o que descumpriria o item 6.4, aliena “d”, do edital, *in verbis*:

6.4 – Regularidade fiscal



6.4.1 – O proponente deve provar a sua regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidão negativa de débitos, ou certidão positiva de débitos com efeitos de negativa:

a) junto ao INSS;

b) junto ao FGTS;

c) junto à Receita Federal; Fazenda Estadual e Fazenda Municipal da sede da proponente, ou outra equivalente, na forma da lei;

d) prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto;

e) prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); e,

f) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT (a certidão deverá ser nacional, com validade de 180 dias e deverá constar a situação da pessoa jurídica pesquisada em relação a todos os seus estabelecimentos, agências ou filiais).
(Grifos aditados)

No mirabolante raciocínio da Impugnada, a Impugnante não poderia ser habilitada para prosseguir no presente certame pura e simplesmente porque, de acordo com sua inscrição estadual no Cadastro de Contribuintes de ICMS, sua atividade econômica principal contemplaria a CNAE 71.12-0-00 – Serviços de engenharia. Ou, nas palavras da Impugnada: “as ações descritas no objeto do ATO CONVOCATÓRIO 14/2017 não contemplam o portfólio de atividades exercidas por profissionais de engenharia, arquitetos ou afins”.

Esse tipo de interpretação, além de desarrazoada e incorreta, não pode prevalecer *in casu*.

A uma porque basta analisar o objeto social da Impugnante, para se concluir facilmente que os serviços ora licitados **estão suficientemente abarcados dentre suas atividades comerciais**. Confira-se, nesse sentido, o que diz o art. 3º do Estatuto Social da Impugnante:

Art. 3º - A Companhia tem por **objetivo social a prestação de serviços técnicos especializados especialmente à engenharia consultiva, arquitetura e urbanismo, hidrologia, economia, sociologia, assistência social, biologia, química, administração e outros serviços correlatos**, abrangendo as seguintes atividades técnicas: (a) elaboração de estudos técnicos, planos diretores, anteprojetos, projetos básicos e executivos, inclusive serviços de geoprocessamento; (b) preparação e gerenciamento de programas, projetos, serviços e execução de obras e empreendimentos; (c) coordenação, acompanhamento, supervisão e fiscalização de obras, serviços e empreendimentos; (d) consultoria, planejamento, pesquisa, auditoria, assessoria e assistência, envolvendo aspectos técnicos, econômicos, socioeconômicos, financeiros, institucionais, jurídicos, ambientais, sociais, tributários e fiscais, administrativos; (e) elaboração de laudos e pareceres técnicos, avaliação de bens patrimoniais e execução de levantamentos; (f) elaboração de estudos de pré-investimentos, de viabilidade técnica, econômica, financeira, social e ambiental, arrecadação tributária e preparação de pedidos de financiamentos concedidos por agências, bancos ou outros órgãos, internacionais ou nacionais; (g) elaboração de manuais, especificações e editais de licitações, incluindo treinamento e capacitação técnica; (h) elaboração de estudos para implantação de Agências de Bacias Hidrográficas, desenvolvimento institucional, concessão e privatização; (i) execução de serviços técnicos especializados relacionados à operação, pré-operação e recuperação operacional de sistemas de infraestrutura (água, esgoto, drenagem, lixo, energia, transportes etc.), incluindo otimização do uso da água em instalações, abrangendo detecção de vazamentos, medições de pressão e vazão, setorização e estudos de modelos de qualidade de água, hidrológicos e hidráulicos em rios, canais, estuários, lagos e reservatórios; (j) elaboração de estudos ambientais, abrangendo a qualidade da água, ar e solo, educação e gestão ambientais, controle de poluição, ecossistemas terrestres e aquáticos, auditoria ambiental, recuperação de áreas, avaliação de passivos ambientais etc.; (k) execução de serviços técnicos especializados relacionados à urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas, incluindo relocação de famílias, monitoramento e acompanhamento social; (l) execução de obras em geral; serviços topográficos; (m) execução de outras atividades técnicas relacionadas a serviços técnicos especializados nas áreas supracitadas; (n) formação de consórcios para fins de licitação e contratos e a participação em outras sociedades como sócia, quotista ou acionista.
(Grifos aditados)

Vê-se, portanto, claramente que a Impugnante possui autorização societária e legal para a atuação nos ramos de atividades licitadas por meio da presente concorrência.

A duas porque os serviços licitados, especialmente a contratação de consultoria técnica em ações de educação ambiental e mobilização social, **NÃO são privativos de nenhuma categoria econômico-profissional.**

Prova disso, vale ressaltar, são as atestações apresentadas pela Impugnante para fins de comprovação de sua qualificação técnica, que denotam sua *expertise* na execução de serviços similares aos ora licitados.

Não fosse assim, ademais, a Impugnante não disporia em seu quadro técnico de profissionais com comprovada formação e experiência nas áreas de mobilização social e educação ambiental, exigidas pelo instrumento convocatório.

A prevalecer o entendimento das Impugnadas, portanto, estar-se-ia privilegiando um número reduzidíssimo de empresas cujo objeto social estaria restrito apenas à consecução de ações de mobilização social e educação ambiental, o que não se pode admitir, sob pena de afronta, dentre outros, aos princípios da *impressoalidade* e da ampla *competitividade*.

Some-se a isso que, além da Impugnante, tantas outras concorrentes possuem a mesma CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) nas áreas de *engenharia* e *arquitetura* – sem que tenham, no entanto e curiosamente, sido questionadas pelas Impugnadas. Assim, em sendo admitida a pretensão das Impugnadas, deveriam ser

afastadas do certame diversas outras empresas além da Impugnante – o que além de equivocado, reduziria – e muito – o universo de participantes.

Logo, e desde que a empresa, a exemplo da Impugnante, (i) tenha enfrentado, ao longo de sua trajetória, desafios similares nas áreas de educação ambiental e mobilização social, bem como (ii) disponha em seu quadro técnico de profissionais habilitados nestas áreas, estará apta a concorrer com os demais proponentes.

É de se ressaltar, finalmente, que a manutenção da habilitação da Impugnante na concorrência em questão é medida que vai ao encontro do **interesse público** e da **ampla competitividade**. Afinal, na fase de habilitação, interessa à Administração chamar o **maior número** de proponentes possível. É o que nos ensina ADILSON ABREU DALLARI:

A doutrina e a jurisprudência indicam que, no tocante à fase de habilitação, como o objetivo desta é verificar se aquelas pessoas que pretendem contratar têm ou não condições para contratar (essa é a essência, isso é fundamental), **interessa para a Administração receber o maior número de proponentes, porque, quanto maior a concorrência, maior será a possibilidade de encontrar condições vantajosas.**

Portanto, existem claras manifestações doutrinárias e já há jurisprudência no sentido de que, **na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva, deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação,** deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isso não pode ser colocado como excludente do licitante. **Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; convém ao interesse público que haja o maior número possível de participantes.**

Claro que para um participante interessa excluir o outro. Quem faz licitação sabe que, nesse momento, há uma guerra entre os participantes; mas a Administração Pública não se pode deixar envolver pelo interesse de um proponente (que é adversário dos outros proponentes e está defendendo legitimamente o seu interesse em obter o contrato), e não pode confundir esse interesse com o interesse público. **Este está na amplitude do**

cotejo, na possibilidade de verificação do maior número de propostas.¹

(Grifos aditados)

Por todos os ângulos em que se analisa a questão, destarte, só se pode concluir pela **regularidade da habilitação da Impugnante**, vez que demonstrou possuir qualificação mais do que suficiente para desempenhar atividades correlatas às que estão sendo licitadas, cumprindo a risca TODAS as condicionantes estabelecidas pelo instrumento convocatório. **Os recursos interpostos pelas Impugnadas devem ser, nesta medida, absolutamente desprovidos, o que desde já se requer.**

III. DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

É assente o entendimento do edital como a *lei interna da licitação*, ou seja, norma máxima a ser obedecida no âmbito do certame. É esta a posição de HELY LOPES MEIRELLES, para quem o “edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas. Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência e da tomada de preços”².

O conteúdo do edital deverá, a seu turno, obedecer ao que dispõe o artigo 40 da Lei nº 8.666/93. Percebe-se que, se a lei impõe uma série de regras e características de que deverá se revestir o edital, ainda

¹ DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 137.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 11ed. (atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes). São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 102.

assim deixa ao administrador uma grande margem de liberdade. Vincula-se *adjetivamente* o administrador, porquanto este deve necessariamente produzir o edital na forma e características exigidas pela lei, **existindo, no entanto, discricionariedade substantiva, uma vez que se permite ao administrador eleger o conteúdo, dentro da moldura legal dada, que considere mais adequado para a consecução do interesse público.**

É sob este enfoque que ADILSON ABREU DALLARI conceitua licitação como o “procedimento administrativo unilateral, **discricionário**, destinado à seleção de um contratante com a Administração Pública para a aquisição ou alienação de bens, a prestação de serviços e a execução de obras”³ (Grifos aditados).

Ressume, portanto, que a discricionariedade existe, em matéria de licitações, para a Administração, de um lado, na fase interna do certame, **identificar a necessidade pública a ser atendida por meio da licitação, delineando o objeto a ser licitado, e bem assim as características esperadas dos licitantes para a execução de tal objeto**, e, de outro lado, na fase externa, com a publicação do edital que consubstancie tais escolhas e com a possibilidade de alteração dos termos do certame a qualquer tempo antes da entrega das propostas (neste último caso, com a republicação do edital), ou a revogação da licitação, até a fase de homologação.

Afinal, acaso se pretendesse tornar vinculadas todas as etapas de uma licitação, chegar-se-ia a resultados nefastos ao interesse público, na medida em que a predeterminação de conteúdo nem sempre pode dar conta das necessidades administrativas. A margem de liberdade conferida pelo legislador, no atinente à elaboração das condições editalícias em especial, presta-se justamente a permitir que ele (administrador), **em face das**

³ DALLARI, Adílson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. São Paulo: Saraiva, 1980, pág. 110.

necessidades de interesse público devidamente justificadas, sentidas em determinado momento, possa ajustar o certame a ser realizado – cuja regência produz-se pelo edital – para o atendimento das sobreditas necessidades.

Isto posto, considere-se que é a própria Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 41, determina que a “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (princípio da vinculação ao edital), estabelecendo em seguida que “[q]ualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação” da lei (§1º).

Assim, uma vez tornado público o edital, encontra-se a Administração e os proponentes inevitavelmente jungidos aos seus termos.

E mais do que isso: os contratos administrativos deverão refletir, de modo integral, as condições e regras do instrumento convocatório, que passa a integrá-lo. Com efeito, o artigo 54, parágrafo primeiro, “os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam”. E o artigo 55, inciso XI, dispõe que o contrato deverá conter cláusula estabelecendo “a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor”.

Considerando todo o exposto, conclui-se que se, por um lado, cabe à Administração um juízo discricionário quanto a vários aspectos da contratação, **juízo este que deve ser realizado no momento de confecção do edital**, por outro lado, **a licitação e a contratação realizada em**

sua decorrência deverão seguir todos os trâmites e requisitos fixados no ato convocatório, sob pena de invalidade.

EDGAR GUIMARÃES assim se manifesta acerca do princípio da vinculação ao edital:

Por esse princípio todos estão jungidos ao instrumento convocatório, **dele não podendo fugir, sob pena de ferir as “regras do jogo”, tornando passíveis de nulidade os atos praticados sem previsão neste instrumento ou dele divorciados, constituindo-se em garantia do tratamento igualitário a ser dispensado a todos os licitantes ao longo do procedimento licitacional.**⁴

(Grifos aditados)

Aliás, não pode a Administração Pública afastar-se dos critérios que ela própria estatuiu no edital, sob pena de, em o fazendo, incorrer em ato ilícito, sendo inválida a habilitação que daí resultar. É neste sentido que leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *in verbis*:

Para aferir a habilitação a entidade licitadora **só pode valer-se dos critérios estabelecidos na lei e no edital concernente a cada licitação. A estrita obediência a ele é indispensável. Sua violação acarreta nulidade do ato.**

Quanto aos critérios de habilitação três pontos merecem ser salientados. A saber:

- a) devem propiciar aferição objetiva da idoneidade financeira e técnica dos candidatos **obstando subjetivismos inúteis ensejadores de decisões discriminatórias ou, por duvidosas, questionáveis quanto ao seu acerto. Se os critérios que presidirem a habilitação forem de molde a conferir à comissão julgadora apreciações subjetivas desnecessárias, relegando o exame da matéria a um critério pessoal dos avaliadores, a habilitação é nula.** Ademais, necessitam estar, em todos os seus termos, correlacionados logicamente com sua razão de existir que é a de proporcionar certeza quanto à qualificação dos licitantes;
- b) os pontos de aferição da idoneidade devem estar apoiados em fatores previstos no edital e proporcionais à complexidade e ao vulto do objeto licitado. A adoção de índices de capacitação

⁴ GUIMARÃES, Edgar. *Controle das licitações públicas*. São Paulo: Dialética, 2002, pág. 53.

alheios aos estabelecidos previamente ou desproporcionais aos encargos que resultarão do certame acarreta nulidade da habilitação, seja porque desobediente ao edital, seja porque o vício resultará dos próprios critérios nele estatuídos. (...) ⁵
(Grifos aditados)

Feitas tais considerações, importa destacar que, no caso concreto, a habilitação da Impugnante **realizou-se segundos critérios objetivos** – inteiramente previstos no Ato Convocatório n.º 014/2017, o que impele o **desprovemento** dos recursos interpostos para questioná-la.

IV. CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS FINAIS

Diante do exposto, requer-se o conhecimento e provimento da presente Impugnação, com: **(i) a rejeição liminar** dos recursos administrativos interpostos pelas empresas BRSOLUÇÕES em Engenharia e Consultoria Ltda – EPP e NMC Projetos e Consultoria Ltda, dada a comprovação da preclusão de seu direito; ou, subsidiariamente, **(ii) o desprovemento** dos recursos administrativos interpostos, mantendo-se, em todos os casos, a habilitação da COBRAPE – Cia Brasileira de Projetos e Empreendimentos.

Termos em que,
Pede deferimento.

De São Paulo para Belo Horizonte, 07 de agosto de 2017.


Rafael Dedina Arantes
CAU/MG/A35517-8
COBRAPE - BH
**COBRAPE – COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E
EMPREENDIMIENTOS**

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Licitação*. São Paulo: RT, 1980, pág. 55.

100
100
100