

À

**CODEVASF**

Ed. Manoel Novais - Térreo, Setor de Grandes Áreas Norte - SGAN/Norte,  
Quadra 601, Conjunto I, Brasília-DF

A/C:

**Comissão Técnica de Julgamento**

Ref.: **Edital nº 16/2018** - SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE APOIO ÀS  
AÇÕES DE GARANTIA DA REGULARIDADE AMBIENTAL DOS  
EMPREENDIMENTOS DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS  
VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - CODEVASF.

**CONSÓRCIO VSF AMBIENTAL**, já qualificado nos autos da  
Concorrência em epígrafe, vem, por intermédio do seu representante legal,  
apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO**,  
interposto pelo Consórcio ET Ambiental, o que faz com fulcro no art. 109, § 3º,  
da Lei nº 8.666/1993, no item 14.4 do Edital e nas razões a seguir.

Inicialmente, cumpre destacar os óbices encontrados pelo  
Consórcio VSF para o exercício do seu direito à impugnação. Não fosse pela  
nulidade de decisão recursal que se antecipa em relação ao oferecimento de  
impugnação, o Consórcio não logrou acesso aos autos do procedimento, tendo  
em conta informação de que estes se encontravam no gabinete da presidência.  
Tal fato, por si só, reclama a devolução integral do prazo legal de cinco dias  
úteis, ex vi disposição do art. 109, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, que condiciona a  
abertura do prazo ao acesso do interessado aos autos.

Mais que isso, ao comparecer na sede da Codevasf, na data do  
termo final do prazo de impugnação (desconsiderado o vício que acomete o  
início do decurso) para protocolo da impugnação, o Consorcio foi informado  
que não haveria expediente, no turno da tarde, em virtude de festividades de  
Natal. Optou, assim, por enviar o recurso ao e-mail da Comissão, de modo a  
evitar qualquer questionamento sobre a sua tempestividade.

De toda a sorte, a impossibilidade de acesso aos autos permanece,  
e, com ela, o direito do Consórcio VSF Ambiental à devolução do prazo, a se  
iniciar com a disponibilidade dos autos, o que, desde já, se requer

**I – DA TEMPESTIVIDADE DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO, DO DIREITO DA  
LICITANTE À IMPUGNAÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO E DA NULIDADE DA  
DECISÃO PROFERIDA**

Inicialmente, cumpre destacar – *concessa venia* – a nulidade da Decisão 1133/2018, proferida por essa Comissão, que decidiu sobre o recurso aqui impugnado sem oportunizar ao Consórcio VSF Ambiental a apresentação de impugnação.

Sim, de forma frontalmente contrária à legislação e ao Edital, a Comissão precipitou sua decisão, proferindo-a na mesma data em que comunicou sua interposição do recurso. Tanto pior, assim o fez por meio do deferimento do recurso, o que implicou na (equivocada) inabilitação do Consórcio VSF Ambiental. E, ainda mais grave, agendou, já para o próximo dia 24/12, a sessão de abertura de propostas.

Ao analisar os fatos do certame, é fácil constatar o equívoco que eiva de nulidade a decisão:

De início, na sessão pública ocorrida em 3/12, a Comissão comunicou que iria proceder à análise da documentação de habilitação até o dia 7/12, quando, então, divulgou relatório com a habilitação de todas as licitantes. Já em 10/12, divulgou a decisão sobre a habilitação e, corretamente, abriu o prazo para a interposição de recursos.

Pois bem, em 13/12, o Consórcio ET Ambiental protocola o seu recurso, às 16h. Na mesma data, por intermédio do Comunicado 235/18, a Comissão informa sobre a interposição desse recurso. No entanto, em decisão célere, proferida no mesmo dia, a Comissão defere o aludido recurso e declara a inabilitação do Consórcio VSF Ambiental.

Ora, seria louvável a celeridade com a qual a Comissão decidiu o recurso, não fosse, no entanto, a obrigação – legal e editalícia – de oportunizar ao Consórcio VSF Ambiental o prazo de cinco dias úteis para impugná-lo.

Sim, pois, de maneira inequívoca, o art. 109, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 assim dispõe: “*Interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis.*”. Com redação semelhante, o item 14.4 do Edital reitera o direito irrefragável à impugnação ao recurso e a obrigação de se comunicar aos licitantes sobre a interposição de eventual recurso: “*Interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis.*”

Resta mais que comprovado o afogadilho com o qual se decidiu sobre recurso administrativo, de modo atentatório à previsão legal e editalícia que forcejava, após a oitiva não apenas do Consórcio recorrido, mas de todos os licitantes, o aguardo do exercício do direito à impugnação assegurado na Lei de Licitações e no Edital.

Vale lembrar que a correta instrução do processo licitatório pressupõe a efetiva contradita das decisões proferidas pela Comissão processante, a permitir recursos e impugnações correspondentes. Sem a observância ao contraditório, o processo licitatório se nulifica, porquanto

ofensivo ao interesse público, como, aliás, é a opinião recorrente do Tribunal de Contas da União:

[...] não se pode induzir ou obrigar o licitante a renunciar, em momento inoportuno e inadequado, a direito subjetivo não apenas previsto em lei, mas também necessário à garantia do princípio constitucional do contraditório e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração.<sup>1</sup>

.....

[...] houve um vício insanável no procedimento de apuração das notas técnicas, uma vez que, diante do desconhecimento das justificativas das notas atribuídas na fase de julgamento, as licitantes ficaram impossibilitadas de exercer adequadamente o direito recursal.

30. A fase de recursos não é de interesse apenas daqueles que estão na disputa. É principalmente do interesse público que os participantes tenham todas as condições necessárias para bem formular suas argumentações contra o julgamento, para, assim, possibilitar à Administração enxergar e sanear eventuais falhas, chegando, ao fim, à proposta que lhe for mais vantajosa.<sup>2</sup>

Não é crível, portanto, decisão que defere recurso administrativo – e já designa data para sessão pública subsequente – sem que se aguardasse o transcurso do prazo para a respectiva impugnação.

Dessa forma, sendo certo que o recurso interposto pelo Consórcio ET Ambiental somente foi tornado público em 13/12, tem-se que o direito inquestionável a impugnação teve seu prazo legal iniciado nessa data, e, por conseguinte, com termo final no dia 20/12.

De tudo visto até aqui, tem-se:

- (a) A nulidade da decisão proferida em 13/12, que, concomitantemente à comunicação da interposição de recurso aos demais licitantes, defere-o sem, ademais, oportunizar prazo legal para impugnação;
- (b) Saneada a nulidade acima com a anulação da decisão e prazo para apresentação de impugnação, este se finda no dia 20/12, eis que o recurso foi comunicado (já com a decisão sobre seu deferimento) em 13/12.

**Ao que se requer, de pronto, a anulação da Decisão 1133/2018 e, com o reconhecimento da tempestividade da presente impugnação, o seu recebimento, com efeito suspensivo (item 14.5 do edital) e análise pela**

<sup>1</sup> Excerto do Acórdão 225/2008 – Plenário – relator o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti)

<sup>2</sup> Excerto do Acórdão 1.488/2009 – Plenário – relator o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

**autoridade superior, podendo a Comissão, em juízo de retratação, reconsiderar a sua decisão, com base nas razões adiante expostas.**

## **II – DAS RAZÕES PARA INDEFERIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELO CONSÓRCIO ET AMBIENTAL E MANUTENÇÃO DA HABILITAÇÃO DO CONSÓRCIO VSF AMBIENTAL**

O recurso se insurge, de modo raso e breve, contra a habilitação do Consórcio VSF Ambiental, tendo como pano de fundo o suposto descumprimento do item 4.2.2.2, alínea “d”, do Edital, que exige a apresentação de certidão de regularidade com o FGTS.

Sustenta o recurso que as certidões apresentadas por duas das integrantes do Consórcio VSF Ambiental (ETEL e Dynatest) estariam vencidas na data de apresentação da documentação (3/12). Como tal, o Consórcio não teria logrado atender à regularidade fiscal e trabalhista demanda dos licitantes.

Na análise empreendida pela prematura decisão da Comissão (eis que proferida antes de apresentada a presente impugnação), constatou-se que a alegação de descumprimento em relação à empresa ETEL foi proscrita porquanto ela “*apresentou o SICAF para o credenciamento no dia da abertura do edital (folha do processo 4.604), portanto, encontra-se em situação regular*”. Agiu bem a Comissão nesse ponto.

No entanto, equivocadamente, o raciocínio não foi aplicado em relação à situação da empresa Dynatest, tendo em conta a limitação ao fato de que essa “*apresentou SICAF (fl. 2783) com a regularidade do FGTS vencida*”.

Em seguida, alude a decisão ao item 4.2.6.1. do Edital, que predica: “Na hipótese de haver documentos do SICAF com prazo de validade vencido, os mesmos deverão ser apresentados com prazo de validade em vigor, e constarão da documentação contida no invólucro n.º 1.”

Pois bem. Não se nega que os SICAF das empresas ETEL e Dynatest, originalmente apresentados na documentação do Consórcio VSF Ambiental, estavam vencidos em relação à certidão do FGTS. No entanto, apesar de não ter apresentado documento com prazo de validade em vigor, que saneasse essa falha, o Consórcio VSF mantém sua habilitação plena para o certame.

Isso porque, há outro item do edital que incide sobre a situação das empresas/consórcios que optaram pela habilitação mediante o SICAF. Trata-se do item 4.2.6, que menciona, expressamente, a consulta *on-line* da regularidade do SICAF, a ser feita pela Comissão. Diz o aludido item, *verbis*:

A licitante cadastrada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF estará dispensada da apresentação da documentação exigida pelas alíneas “a” a “d” do subitem 4.2.2.1, “a” a “e” do subitem 4.2.2.2, e alínea “c” do subitem 4.2.2.4, devendo apresentar os demais documentos. A confirmação da regularidade da

licitante será efetuada mediante consulta “on-line” ao sistema SICAF.  
*[grifos acrescidos].*

Vê-se bem que o dispositivo em apreço, consentâneo com a premissa geral de evitar o formalismo desnecessário nas licitações, coaduna com a possibilidade de saneamento de falhas formais, em prol da participação do maior número de licitantes, sem comprometimento da cautela que justifica a fase de habilitação.

Sobre a necessidade de proscrever o formalismo excessivo da análise de habilitação de licitantes, o Superior Tribunal de Justiça é uníssono na defesa da competitividade em detrimento de inabilitação calcada em mera falha formal:

Esta Corte Superior possui entendimento de que não pode a administração pública descumprir as normas legais, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 41 da Lei n. 8.666/1993. Todavia, o Poder Judiciário pode interpretar as cláusulas necessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar da concorrência possíveis proponentes.<sup>3</sup>

\*\*\*\*

3. Não se deve exigir excesso de formalidades capazes de afastar a real finalidade da licitação, ou seja, a escolha da melhor proposta para a Administração em prol dos administrados.<sup>4</sup>

\*\*\*\*

4. Não se pode perder de vista que a licitação é instrumento posto à disposição da Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa. Portanto, selecionada esta e observadas as fases do procedimento, prescinde-se do puro e simples formalismo, invocado aqui para favorecer interesse particular, contrário à vocação pública que deve guiar a atividade do administrador.<sup>5</sup>

Conforme se vê, a jurisprudência pátria alberga o preceito pelo qual, mesmo a despeito de eventual afronta à literalidade do edital, admite-se a habilitação de licitante quando a opção contrária for, manifestamente, formal e inócua à efetiva comprovação da capacidade executória do licitante.

No caso em tela, nem se trata de descumprimento do edital.

<sup>3</sup> AgInt no REsp 1620661/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2017, DJe 09/08/2017.

<sup>4</sup> REsp 1190793/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/08/2010, DJe 08/09/2010.

<sup>5</sup> RMS 12.210/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/02/2002, DJ 18/03/2002, p. 174.

]

Sim, pois o ato convocatório deve ser lido, interpretado e aplicado em sua inteireza, mediante o cotejo sistemático das suas disposições. Com isso, é certo que a habilitação realizada pelo SICAF deve observar a lógica integral do edital, não apenas de um item isolado.

Nesse sentido, a leitura do item 4.2.6 do edital é elucidativa das circunstâncias envolvendo a habilitação por meio do SICAF. De início, o *caput* desse dispositivo informa, de modo claro e incontestável, que a regularidade do SICAF será feita *on-line* ao sistema. Isso é, ademais do que for apresentado na documentação, a Comissão “deverá” (e não “poderá”, pois a redação é mandatória, e não facultativa, em relação à consulta) consultar a regularidade no sistema do SICAF.

Daí surge a conclusão óbvia: para fins de habilitação com a utilização do SICAF, é fundamental considerar a regularidade aferida pela Comissão, no momento da entrega da documentação.

Não por acaso, a leitura da Ata nº 3290, relativa à Sessão de entrega da documentação, deixa claro que foi realizada a consulta *on-line* de regularidade: “*A Sra. Presidente informou que a documentação apresentada e os comprovantes de consulta ‘on line’ ao SICAF das empresas/consórcios participantes foram juntados ao processo licitatório*”.

Nesse sentido, constatou-se a regularidade do SICAF da ETEL e da DYNATEST, malgrado o Certificado apresentado por ambas informar vencimento da certidão do FGTS. Por certo, essa disparidade é mais um elemento justificador da consulta *on-line*, e, mais que isso, da sua primazia em relação à documentação apresentada.

É certo que o SICAF permite maior responsividade na atualização da situação das empresas, já que o sistema é constantemente alimentado. Daí porque, entre a apresentação da certidão do SICAF e o momento da licitação, pode haver alterações na situação cadastral da licitante, o que demanda a consulta *on-line*, tanto o mais para evitar que determinado licitante, já sabedor da perda de uma situação favorável, valha-se de certificado anterior e já desatualizado.

Portanto, ao dispor que será (como obrigação, e não faculdade, repise-se) realizada consulta *on-line* ao SICAF, o item 4.2.6 do edital está contemplando, justamente, a situação cadastral mais atualizada possível. E o resultado dessa consulta terá primazia em relação à documentação. Basta à comprovação desse argumento a alusão à situação contrária: estando uma licitante irregular na consulta *on-line* estaria certamente inabilitada, mesmo que o certificado apresentado em sua documentação (já desatualizado) evidencie-se uma situação regular.

E é somente para essas situações, quando a consulta *on-line* retornar irregularidade no cadastro SICAF da licitante, que deverá se exigir, na

forma do item 4.2.6.1 (subitem, portanto, do item 4.2.6), a apresentação de documentos que contestem a irregularidade.

Para concluir pela inabilitação do Consórcio VSF Ambiental, portanto, ter-se-ia que se justificar o absurdo: uma empresa que, no momento da entrega da documentação, tem sua regularidade comprovada *on-line*, é inabilitada por uma situação pretérita, apenas pelo fato de que o comprovante SICAF apresentado na documentação (e, portanto, já desatualizado) evidencia uma certidão vencida. Mais ilustrativo do absurdo: decisão dessa ordem ignora o SICAF, que, conforme visto, atestou *on-line* a regularidade plena da licitante, para se optar pelo formalismo de um documento já comprovadamente desatualizado.

Vale lembrar, por oportuno, a redação do § 2º do art. 32 da Lei nº 8.666/1993, que, ao fim e ao cabo, arrima a disposição do item 4.2.6 do Edital. O dispositivo legal é nítido na intenção de proscrever documentação em prol do cadastro em sistemas eletrônicos. Diz, portanto, que as informações devem estar “*disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital*”, o que denota que a comprovação não será aferida por meio físico, tendo o meio eletrônico a primazia, mediante a possibilidade de consulta *on-line*.

Sobre o tema da prevalência da consulta *on-line*, a lição de Marçal Justen Filho:

O § 2º não visa a ampliar a eficácia do cadastramento. Ali está explícito que somente será possível dispensar a apresentação de documentos correspondentes às informações disponíveis no sistema informatizado. Como decorrência, autoriza-se a dispensa da exibição de um documento comprobatório do cadastramento e a utilização da consulta “on line” a sistema informatizado para averiguar as informações necessárias. Ou seja, torna-se desnecessária a existência física do CRC (Certificado de Registro Cadastral) e sua apresentação por ocasião das formalidades de participação do licitante. Não será necessário que o envelope de documentação contenha uma via (original ou por cópia) do CRC, bastando que o licitante indique sua condição de cadastramento. A Comissão consultará o banco de dados do cadastro e apurará a situação do licitante.<sup>6</sup>

Ao inabilitar licitante cuja consulta *on-line* demonstrou regularidade, a Comissão subverte o comando legal, reiterado no edital, para privilegiar, justamente, aquilo que não é objeto do que predica a Lei em termos de cadastros em sistemas eletrônicos. Fosse o caso de privilegiar a documentação física entregue nos envelopes dos licitantes, não seria nem o caso de se prever um sistema eletrônico, justamente para substituir a apresentação de documentos físicos.

---

<sup>6</sup> **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2014, p.653.

Por fim, em termos de certidão de FGTS, a indicação de irregularidade constante do SICAF não indica que a empresa está inadimplente com o FGTS, podendo refletir apenas o vencimento da validade da certidão utilizada no cadastro. Tal falha é facilmente saneada com a apresentação de uma nova certidão, o que, aliás, foi feito em relação à Dynatest tanto é assim que o seu cadastro no SICAF não apresentava mais nenhuma irregularidade no momento da consulta *on-line* promovida pela Comissão.

Tanto é verdade que a Dynatest se encontrava (como ainda se encontra) regular com o FGTS que, em consulta realizada no próprio dia 3/12, data de abertura da sessão, constata-se a plena validade da certidão (cf. doc. anexo). Da simples leitura dessa certidão, percebe-se que o período da sua validade abrange não apenas a data da sessão, mas, também, pelo menos 15 dias anteriores.

Em termos práticos, portanto, é totalmente incabível supor de inabilitação de um Consórcio cuja uma das integrantes demonstrou, à toda evidência, sua regularidade. Seja pela consulta online realizada pela própria Comissão, seja pela inequívoca validade de certidão do FGTS.

E é por conta disso, aliás, que se imagina que a Comissão, no seu primeiro relatório de julgamento, tenha corretamente habilitado o Consórcio VSF Ambiental. O que não se compreende, agora, é a razão de ter alterado esse juízo, sendo certo que a consulta *on-line* evidenciou a regularidade da ETEL e da Dynatest, o que basta, na forma do item 4.2.6 do edital, para fins de cumprimento das exigências de habilitação demandadas pelo ato convocatório.

## **II – PEDIDOS**

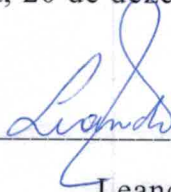
Com o recebimento da presente impugnação em seu efeito suspensivo, conforme disciplina do item 14.5 do edital, requer-se:

- a) Considerando a impossibilidade de acesso aos autos, requer-se a devolução do prazo para a apresentação de impugnação, iniciando-se, na forma do § 5º do art. 109 da Lei nº 8.666/1993, a partir da disponibilização dos autos, com o pleno exercício do contraditório, sendo certo que a apresentação da presente visa, tão-somente, evitar que o direito do Consórcio não seja proscrito com a realização da sessão designada para o dia 24/12
- b) a anulação da Decisão nº 1133/2018, tendo em vista vício insanável que a macula, porquanto proferida antes de decorrido o prazo para apresentação de impugnação;
- c) o adiamento da Sessão Pública para abertura de propostas, designada para às 10h do próximo dia 24/12, tendo em conta a pendência da análise da presente impugnação;

- d) a apreciação das razões de impugnação em nova decisão da Comissão, com a competente manutenção da habilitação do Consórcio VSF Ambiental, tendo em conta o efetivo cumprimento das exigências constantes do edital;
- e) caso a Comissão não exercite juízo de retratação, o encaminhamento da presente impugnação à autoridade superior, na forma do item 14.3 do Edital.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 20 de dezembro de 2018.



---

Leandro Vieira da Silva

Representante legal do consórcio

**CONSÓRCIO VSF AMBIENTAL**