INFRA S.A.
Superintendência de Licitações e Contratos
SAUS Quadro 1, Bloco G, Lotes 3 e 5 - Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70070-010
Telefone: (61) 2029-6100 - www.infrasa.gov.br

Julgamento

Brasília, 24 de abril de 2024.

JULGAMENTO DE RECURSO

LRE Nº 1/2024

OBJETO: *"Contratação de serviços especializados de engenharia consultiva para Supervisão e apoio a Fiscalização nas obras de implantação da FIOL II, segmento da EF 334 - Ferrovia de Integração Oeste Leste, Lote 05F.".*

RECORRENTE:	**PROSUL - PROJETOS, SUPERVISÃO E PLANEJAMENTO LTDA** CNPJ nº 80.996.861/0001-00
RECORRIDAS:	**CONSÓRCIO SUPERVISOR FIOL II**, composto pelas empresas: **PINI GROUP BRASIL Ltda.**, CNPJ nº 10.500.017/0001-61, e **ENCIBRA S.A. Estudos e Projetos de Engenharia** , CNPJ nº 33.160.102/0001-23

I. DAS PRELIMINARES:

1. Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, conforme Razões de Recurso encaminhadas por e-mail em 11/04/24, às 18h26 (SEI nº 8247977).

II. DAS RAZÕES DA RECORRENTE:

2. Insurge a recorrente contra a decisão de habilitação do **CONSÓRCIO SUPERVISOR FIOL II**, alegando, resumidamente:

> Conforme se denota dos registros do certame, após análise da Proposta de Preços, demonstração da exequibilidade e documentação de Qualificação Técnica Operacional e Profissional dos Documentos de Habilitação do Consórcio FIOL 2, a Comissão julgadora emitiu o parecer na data de 06/03/2024 e realizou diligências:
>
> Especificamente no que tange à comprovação de experiência do Engenheiro Sênior – Terraplenagem (item 14.6.1 da Qualificação Técnica Profissional), o parecer foi o de que os documentos do Profissional Fábio Luiz Ramos de Abreu, indicado para a referida função, não comprovaram a experiência mínima requerida de 4 (quatro) anos, sem sobreposição de tempo, em função de engenheiro supervisor de serviços de Terraplenagem.
>
> Em resposta à diligência, o Consórcio Recorrido alegou, em síntese, que o exercício da "supervisão" se encontra caracterizado pela "responsabilidade técnica" certificada pelo CREA nas CATs do profissional, e que a atestação se refere a terraplenagem de forma expressa, sendo inegável sua execução pelo mesmo.
>
> Após a resposta da Licitante, a Comissão revisou os documentos apresentados. A partir do entendimento de que o item 14.6. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL, III do Edital especifica que o profissional designado deve demonstrar, por meio de atestados, certidões, declarações ou documentos equivalentes, uma experiência profissional mínima de quatro anos na capacidade de engenheiro supervisor de serviços de Terraplenagem, reconsiderou as CATs abaixo:
>
> ● CAT 2620170009964 mais atestado (páginas 330 a 345).
>
> A Comissão motivou a reconsideração, informando que, apesar de o profissional aparecer no

atestado como Membro de Equipe, na CAT aparece a função de “Coordenação”.

● CAT 2620150013510 mais atestado (páginas 346 a 356).

A reconsideração se deu por estar expresso no atestado, segundo a comissão, a execução de serviços de Terraplenagem, e que o profissional aparece como responsável técnico.

[...]

● CAT 2620150013418 mais atestado (páginas 386 a 399)

A consideração dessa CAT foi motivada por constar no atestado, de acordo com a Comissão, a execução de serviços de Terraplenagem, e que o Profissional aparece como responsável técnico pelos serviços.

Em todas as CATs reconsideradas pela comissão, a motivação se fundamentou, em síntese, na existência de participação do profissional em serviços relacionados à terraplenagem.

No entanto, não foi esta a exigência do Edital.

O item 14.6 “QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL” determina, em seu item 14.6.1, que o profissional indicado para o cargo de Engenheiro Sênior -Terraplenagem deverá apresentar a seguinte comprovação:

O profissional deverá ter pleno conhecimento em Coordenar, ou Gerenciar, ou Assessorar ou Supervisionar Obras de Construção de ferrovias ou rodovias, especialmente no que tange aos serviços de terraplenagem. Deverá demonstrar: I - ter formação em Engenharia Civil, comprovada por meio de Certidão de Registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA; II – ter experiência profissional mínima de 10 (dez) anos em qualquer função relacionada à Execução de Obras, ou Supervisão e/ou Gerenciamento de Obras, ou Execução de Projetos de Obras de Construção, , todas essas em ferrovias, ou sistemas metroviários, ou rodovias, comprovada por meio de atestados e/ou certidões e/ou declarações, quantos forem necessários; III – ter experiência profissional mínima de 4 (quatro) anos em função de engenheiro supervisor de serviços de Terraplenagem, comprovada por meio de atestados e/ou certidões e/ou declarações, quantos forem necessários. [grifou-se]

Veja-se que, para fins de comprovação, de acordo com o item III acima, não basta que o profissional tenha desempenhado funções como membro da equipe ou responsável técnico. A exigência é clara no sentido de que o profissional deve comprovar experiência na função de engenheiro supervisor dos serviços de Terraplenagem.

O julgamento diverso do comando editalício fere o princípio de vinculação ao Edital e sobretudo a isonomia do certame, na medida em que a flexibilização da regra posterior ao início do certame não alcança os demais participantes, privilegiando uma única proposta.

Inobstante o julgamento contrário à regra expressa no Edital, faz-se necessário que a experiência comprovada tenha relação de pertinência com a função a ser executada, a fim de assegurar a plena capacidade da proponente desempenhar as atividades exigidas.

A figura do Engenheiro Supervisor no âmbito de uma obra ou serviço relaciona-se à supervisão do serviço ou da obra propriamente dita, e não de atividades que as precedem, tais como os projetos.

Nesta perspectiva, é necessário ressaltar a relevância da função do Engenheiro Supervisor no âmbito do presente Edital, já que os serviços aqui tratados são para comprovação de experiência em supervisão.

Importa destacar que a exigência em questão é inerente às atividades de Supervisão da execução de serviços e obras.

Os 3 (três) atestados acima reconsiderados pela Comissão, sem exceção, tratam da fase da Elaboração de Projeto e não contemplam, mesmo com minuciosa análise, qualquer menção à atividade de Supervisão da execução de Serviços ou Obra.

Desta forma, ainda que expressa nos atestados a palavra Terraplenagem, os atestados tratam da Elaboração do Projeto de Terraplenagem, e não da Execução dos Serviços de Terraplenagem.

A experiência com a elaboração de um projeto pode não ser suficiente para garantir expertise na execução propriamente dita do serviço ou da obra. Logo, ainda que se pudesse considerar válida a função de Responsável Técnico ou Coordenador, em substituição a de Engenheiro Supervisor, ainda assim, os Atestados deveriam tratar de Serviços de supervisão da execução da terraplenagem e não da elaboração do Projeto.

Para fins do presente Edital, é clara a exigência de que o profissional deverá ter pleno conhecimento em Coordenar, ou Gerenciar, ou Assessorar ou Supervisionar Obras de Construção de ferrovias ou rodovias.

Desta forma, apenas a CAT 2620160003297 apresentada pelo consórcio Recorrido atende ao tópico III do item 14.6.1 do Edital, para o profissional indicado para Engenheiro Sênior – Terraplenagem,

computando-se apenas 1,32 anos ao profissional.

Ora, a hipótese de flexibilização das regras editalícias somente seria admissível caso oportunizado, de modo público e transparente, o idêntico tratamento a todos os licitantes, pois do contrário resta violada a isonomia do certame.

Não obstante o risco de quebra da isonomia e de violação ao julgamento objetivo, ante a não observância das regras do Edital, vislumbra-se manifesto risco à eficiência do futuro contrato, já que não há na proposta do consórcio Recorrido nenhuma comprovação de que o profissional indicado para a função de Engenheiro Sênior – Terraplenagem, tenha conhecimento técnico suficiente para o desempenho da função.

Destarte, a inabilitação do CONSÓRCIO SUPERVISOR FIOL 2, por ausência de atendimento ao item 14.6.1 da Qualificação Técnica Profissional do Edital.

3. Por fim, requereu procedência do recurso e inabilitação da proposta do Consórcio Supervisor FIOL 2.

III. DAS CONTRARRAZÕES:

4. Em sede de contrarrazões, a recorrida se manifestou tempestivamente, encaminhando o E-mail às 9h55 do dia 18/04/2024, conforme documento SEI nº 8274511, alegando, resumidamente:

II - QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL INQUESTIONÁVEL

● Engenheiro Sênior – Terraplenagem – Fabio Luiz Ramos de Abreu

Segundo as alegações recursais, o engenheiro não teria comprovado a experiência mínima de 4 (quatro) anos, sem superposição de tempo, em função de engenheiro supervisor de serviços de terraplenagem.

Recalcitra a recorrente em não compreender o conteúdo fático-probatório da certificação do CREA, insistindo no argumento de que tal documento não faz referência à função de "supervisor", expressamente indicada no Edital.

Vale aqui repisar os fatos declarados nos esclarecimentos prestados pelo recorrido, em fase de diligências:

Trata-se de matéria relativa à certidão emitida pelo CREA, entidade autárquica federal com autoridade legal e competência para a verificação das correspondências entre os trabalhos realizados e o profissional por eles responsável, nas bases indicadas pela Resolução CONFEA.

Ao CREA, de ordinário, não interessa se o responsável técnico promoveu suas atividades sob a denominação funcional de "supervisor" de obra, de "diretor" da obra, de "gerente' da obra, pois o título do cargo que o profissional de engenharia possui na estrutura hierárquica da empresa, para a qual presta serviço, lhe é indiferente.

O profissional Eng. Fabio Luiz Ramos de Abreu atuou nos serviços atestados sob compromisso de responsável técnico, denominação do CREA que justamente o qualifica como engenheiro supervisor dos serviços atestados, na condição de responsável máximo por eles e assim atendendo à acepção do Edital.

Para o CREA/CONFEA, a certificação é emitida em favor do "responsável técnico", ou seja, em favor de quem a autarquia federal reconhece que deva "responder" pela segurança, pela boa técnica e pela solidez do trabalho.

O responsável técnico, na nomenclatura da autarquia federal, é aquele profissional que exerce a autoridade máxima, e bem assim, se "responsabiliza" por todos os aspectos técnicos dos serviços que constituem a atestação, sendo indiferente se a título funcional de supervisor, diretor, dirigente, gerente, gestor, engenheiro, possuidor ou não de equipe de profissionais (também engenheiros) sob seu comando de atuação.

Evidentemente, a certidão do CREA aponta o "responsável técnico" como aquela autoridade que o Edital, na sua determinação finalística, intenciona identificar como "supervisor" dos serviços atestados, na expressão adotada no Edital.

Em outras palavras, o exercício de "supervisão" da atividade pelo engenheiro FABIO LUIZ RAMOS DE ABREU se encontra caracterizado pela responsabilidade técnica certificada pelo CREA.

Por fim, é importante frisar, para efeito de fundamento à i. Comissão de Licitação, que; (i) a certificação, emitida por entidade autárquica federal (no caso, o CREA) possui presunção de

legitimidade e veracidade de ato administrativo oficial, que não pode ser afastada por nenhuma outra autoridade (salvo processo judicial), sob pena de usurpação de competência.

● Comprovação do item de serviço "terraplenagem":

A atestação dos serviços emitida pelo CREA (CAT) se refere à terraplenagem de forma expressa, sendo inegável sua execução pelo profissional intitulado.

Essa é a resposta a ser apresentada, considerados os elementos prováveis do questionamento, mantendo-se as licitantes, futuras componentes do CONSÓRCIO, à disposição para quaisquer esclarecimentos complementares no ponto."

Isto posto, fica novamente evidenciado o despropósito das alegações recursais, como desde os esclarecimentos promovidos pelo recorrido no curso pretérito dessa licitação.

Melhor sorte não segue a afirmativa da recorrente de que "Os 3 (três) atestados acima reconsiderados pela Comissão, sem exceção, tratam da fase da Elaboração de Projeto e não contemplam, mesmo com minuciosa análise, qualquer menção à atividade de Supervisão da execução de Serviços ou Obra." (grifos no original).

Ora, o Edital não formula tal exigência, cuidando-se aqui de uma inferência da recorrente, feita a serviço de seu exclusivo interesse – e não do interesse público, revelado pela finalidade da licitação, pela técnica e por deferência ao princípio da ampla competitividade.

Não há qualquer distinção no Edital relativa a projeto ou obra, de atividade direta ou indireta (o recorrente nem aponta o item de exigência a que alude), nem poderia haver tal distinção, pois a requisitada experiência em "serviços de terraplenagem" não pode se limitar à execução física do manejo do solo, como sugerido pela recorrente.

Por outro lado, tampouco o CREA faz a distinção, para efeito de capacitação do engenheiro. Com efeito, seria absurdo que um projetista não fosse habilitado a verificar o cumprimento de seu projeto em campo. É simplesmente afirmar que o criador, por natureza intelectual, não pudesse acompanhar a concepção da criatura.

Corroborando o fato de que para fins de registro do acervo técnico profissional não se faz distinção entre serviços de elaboração de projetos, execução ou supervisão da obra, valorizando apenas a indicação do profissional que assume a responsabilidade técnica pela obra, o artigo 47 da Resolução 1.137, de março de 2023 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)1 apresenta a seguinte definição para a Certidão de Acervo Técnico – CAT:

Art. 47. A Certidão de Acervo Técnico-Profissional – CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no acervo técnico do profissional. (Grifos nossos)

Não pode assim prosperar a tese recursal de que, para atendimento da finalidade da licitação, necessário seria que o profissional devesse ter experiência diversa daquela expressamente exigida no Edital, cujo texto nunca foi impugnado ou nem mesmo questionado em momento próprio pela recorrente.

No que se refere ao Direito, melhor sorte não socorre à recorrente.

Não há risco nenhum de afronta ao princípio da isonomia, de flexibilização de regras editalícias nem de violação ao julgamento objetivo, até porque não há apontamento pela recorrente da exigência expressa que teria sido desatendida.

Disto decorre, por fim, que a decisão de classificação e habilitação do recorrido CONSÓRCIO foi correta, e que agiu a i. Comissão Permanente de Licitação com apuro e regularidade, em observância inclusive do princípio da vinculação, no que tange ao atendimento da exigência do item 14.6.1 e todos os demais.

5. Ao final, requereu que sejam conhecidas as contrarrazões apresentadas, que o recurso seja julgado improcedente e mantida a decisão da Comissão Permanente de Licitação da Infra S.A.

IV. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES PELA ÁREA TÉCNICA:

6. Tendo em vista se tratar de manifestação eminentemente técnica acerca da aceitabilidade da proposta e da qualificação técnica que foi analisada pela equipe da unidade demandante, qual seja, a Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos - SUDEM, aprovada pela Diretoria de Empreendimentos- DIREM, o Recurso apresentado, bem como as Contrarrazões foram encaminhadas para julgamento da SUDEM/DIREM, por meio do Ofício 29 (SEI nº 8250674).

7. Em resposta, a SUDEM encaminhou o Ofício 36 (SEI nº 8289978), acerca da qual, não cabe a manifestação acerca da aceitabilidade ou não da documentação apresentada, uma vez que foi analisada pela unidade técnica, nos termos do artigo 23, inciso IV do Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC. Cabe à unidade técnica a análise e à Diretoria a competente a aprovação.

8. Assim, registre-se que a SUDEM se manifestou por meio do Ofício 36 (SEI nº 8289978), que foi devidamente aprovada pela Diretoria de Empreendimentos - DIREM, que segue anexa ao presente julgamento, mantendo-se a habilitação do **Consórcio Supervisor FIOL II.**

9. Nesse sentido, conclui-se que o recurso interposto pela empresa **Prosul - Projetos, Supervisão e Planejamento e LTDA** não merece prosperar.

V. DA CONCLUSÃO:

10. Considerando que as razões recursais permeiam a discussão acerca de questões técnicas, cuja manutenção da decisão foi registrada por meio do Ofício 36 (SEI nº 8289978), devidamente aprovado pela Diretoria de Empreendimentos - DIREM, não cabendo à Comissão se imiscuir na análise técnica exarada. A unidade técnica concluiu que a Recorrente não trouxe razões suficientes para a alteração da decisão, mantendo-se a habilitação do **CONSÓRCIO FIOL II**, composto pelas empresas: **PINI GROUP BRASIL Ltda.**, CNPJ nº 10.500.017/0001-61, e **ENCIBRA S.A. Estudos e Projetos de Engenharia**, CNPJ nº 33.160.102/0001-23.

VI. DO JULGAMENTO:

11. Seguindo os princípios constitucionais que regem os procedimentos licitatórios e regras estipuladas no Edital do RLE nº 1/2024, conforme demonstrado no presente documento, o posicionamento da Comissão de Licitação, instituída pela Portaria nº 102 de 01/04/2024, é pelo **CONHECIMENTO DO RECURSO**, interposto pela empresa **PROSUL - PROJETOS, SUPERVISÃO E PLANEJAMENTO LTDA.,** CNPJ nº 80.996.861/0001-00, para no mérito considerá-lo **IMPROCEDENTE** quanto ao pedido de inabilitação da recorrida.

12. Tendo em vista a manutenção da decisão da Comissão de habilitação das recorridas, requer-se o encaminhamento dos autos à autoridade competente para, se de acordo, ratificar ou retificar o julgamento da fase de habilitação da presente licitação, nos termos do artigo 62 da Lei nº 13.303/16 e no inciso I do artigo 52 do RILC/INFRA S.A.

Maria Cecília Mattesco Caixeta
Presidente da CPL

Jaqueline Souto Mangabeira — Membro
Luciana Madeiro Ximenes — Membro

Portaria CPL nº 102 de 01.04.24 (SEI nº 8230617)

Despacho 45 (SEI nº 8185478)

Documento assinado eletronicamente por **JAQUELINE SOUTO MANGABEIRA**, **Membro de Comissão de Licitação**, em 25/04/2024, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

Documento assinado eletronicamente por **Maria Cecília Mattesco Caixeta**, **Presidente de Comissão de Licitação**, em 25/04/2024, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MADEIRO XIMENES**, **Membro de Comissão de Licitação**, em 25/04/2024, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8294258** e o código CRC **53984310**.