

**ILUSTRÍSSIMO SR. PAULO SÉRGIO CAMARGO, PRESIDENTE DA
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO (CEL) DA CONCORRÊNCIA Nº
01/2020 - FLORESTA NACIONAL DO AMAPÁ**

Ref.: OFÍCIO Nº 4/2021/CEL – AMAPÁ

Processo Administrativo nº 02209.000709/2019-12

Concorrência nº 01/2020

FOREST ARK INVESTIMENTOS SUSTENTÁVEIS (“Forest Ark”), já qualificada nos autos do processo administrativo em epígrafe, em atenção ao RESULTADO DE JULGAMENTO DE RECURSO CONCORRÊNCIA Nº 1/2020, publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, de 22/3/2021, fl. 3, vem, tempestivamente, por intermédio de seus representantes legais, com fundamento nos arts. 56 e 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) e art. 109, §4º, da Lei nº 8.666/1992 (Lei das Licitações e Contratos) interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO (com pedido de efeito suspensivo)

contra o resultado do julgamento da Fase de Proposta de Preço e Resultado da Concorrência nº 1/2020, pelos fatos e fundamentos que passa a demonstrar.

**I – DO RESULTADO DE JULGAMENTO DE RECURSO DA
CONCORRÊNCIA Nº 1/2020**

1. Conforme já noticiado nestes autos, a empresa ora recorrente foi inabilitada na Concorrência nº 1/2020, após a sua devida habilitação, sob a alegação de que não teria apresentado documento necessário ao cumprimento dessa fase do certame. Para tanto, aduziu a Comissão Especial de Licitação – CEL que habilitou a empresa FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA. por, equivocadamente, seus 4 servidores públicos responsáveis não terem percebido que a Certidão Negativa de

Débito – CND do IBAMA, apresentada pela licitante, referia-se à pessoa física do Sr. Endrigo Enderson Ferreira Rocha, e não à pessoa jurídica.

2. Diante disso, a empresa licitante apresentou recurso, alegando **a existência de indícios veementes de que a tramitação do presente não atendeu aos requisitos formais devidos** e de que **houve desaparecimento de documentação devidamente entregue à CEL.**

3. Em seu recurso, a empresa FOREST ARK suscitou diversas divergências e irregularidades cometidas pela CEL na fase de habilitação do certame. Dentre elas, em síntese: (i) a ausência de qualquer critério ou padronização para a assinatura dos documentos entregues pelos licitantes; (ii) a nulidade absoluta em virtude da ausência de assinaturas nos documentos de habilitação; (iii) a impossibilidade de conferência dos documentos físicos pelos representantes das empresas licitantes; (iv) a ausência de verossimilhança na alegação de que 4 servidores públicos deixaram de identificar omissão da CND do IBAMA em nome da recorrente quando decidiram por habilitá-la no certame; (v) a existência e entrega de CND do IBAMA em nome da empresa; e (vi) a necessidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

4. Todavia, essa pretensão recursal não foi admitida. Em 22/3/2021, foi publicado, no Diário Oficial da União (Seção 3, fl. 3), a decisão do recurso interposto pela empresa licitante FOREST ARK (SEI 0166005 e 0166048), **decidido pela própria Comissão Especial de Licitação, assinada por seu Presidente, Paulo Sérgio Camargo.** De acordo com o extrato do julgamento, foi decidido, por unanimidade, pela CEL, negar provimento ao recurso da empresa e manter sua inabilitação pelo não atendimento parcial do requisito a que se refere o item 7.4.1.2.1. do edital de concessão, qual seja: “7.4.1.2.1. *em âmbito federal, apresentação de CND relativa à infração ambiental, emitida pelo Ibama e ICMBio*”. **A publicação informa que a decisão foi ratificada pelo Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro.**

5. Segundo o relatório que embasou a decisão do recurso (SEI 0165929), nenhum licitante foi impedido de assinar ou rubricar os documentos, mas, em virtude da pandemia, cada licitante, com a sua respectiva identificação, se posicionou na sessão para assinatura, com o acompanhamento por membro da CEL.

Afirmou ainda o relatório que todos os documentos têm assinaturas de membros da comissão e de, pelo menos, duas licitantes.

6. O relatório ainda aduz que, ao contrário da alegação apresentada em recurso pela licitante FOREST ARK, a CEL, ao proceder à contagem dos documentos contidos nos envelopes de habilitação, rubricá-los e disponibilizá-los, manteve total controle do processo e garantiu que a documentação digitalizada fosse exatamente aquela presente no envelope de habilitação entregue por todas as empresas licitantes, inclusive a da recorrente. Aduziu que os envelopes foram apresentados devidamente lacrados e que o todo o trâmite foi devidamente acompanhado pela CEL e pelos demais presentes.

7. Apesar de não ter sido objeto do recurso, o relatório afirmou que a sessão de habilitação foi suspensa para análise da documentação e realização de diligências, uma vez que a quantidade de documentos (aproximadamente 3.418 folhas), caso fossem disponibilizados para análise dos 11 representantes presentes na sessão de abertura de envelopes de habilitação, demandaria tempo excessivo, de difícil controle, e impossibilitaria planejamento da atividade, motivo pelo qual não foi permitida tal análise.

8. Em relação à desabilitação da recorrente, após a sua prévia habilitação, aduz o relatório que “*a Comissão Especial de Licitação HABILITOU a empresa FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA., por equivocadamente não perceber que a Certidão Negativa de Débito do IBAMA, referia-se a pessoa física, o Sr. Endrigo Enderson Ferreira Rocha, e não a pessoa jurídica licitante*”, contudo, **não rebateu o fundamento de que a documentação foi analisada por 4 servidores públicos experientes, que atestaram a regularidade da certidão.**

9. O relatório assevera que as folhas foram digitalizadas conforme estavam dispostas, de forma que não houve tratamento diferenciado à recorrente, e que o item 15.8 do edital vedava a inclusão posterior de documento ou informação, motivo pelo qual não era cabível diligências em sítios eletrônicos para suprir documento ausente no envelope de habilitação.

10. Por esses fundamentos, a CEL decidiu por negar provimento ao recurso da empresa licitante FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA. e manter

sua inabilitação no certame, remetendo a decisão ao Diretor Geral do SFB, que ratificou a decisão (SEI 165987).

11. Não obstante, além de a decisão do recurso não rebater os argumentos apresentados, ainda se fundamentou em ilegalidades e equívocos procedimentais que demandam a anulação do certame a partir da fase de habilitação, como se passa a demonstrar.

II – DA NULIDADE POR ILEGALIDADE DO TRÂMITE RECURSAL

12. O primeiro ponto que merece atenção no presente processo é referente à ilegalidade do procedimento adotado na condução do processo administrativo e de seu recurso. Isso porque, apesar de o Resultado de Julgamento do Recurso da Concorrência nº 1/2020 ter se fundamentado no art. 109, §4º, da Lei nº 8.666/1993, não observou o procedimento adequado estabelecido por essa norma.

13. De acordo com o citado dispositivo legal: “§ 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade”. Ou seja, o que estabelece o art. 109, §4º, da Lei nº 8.666/1993 é o seguinte trâmite para os recursos dos atos administrativos decorrentes de licitação:

- (i) A autoridade que praticou o ato recorrido, ao receber o recurso, **pode reconsiderar sua decisão**, em 5 dias úteis. Caso haja a reconsideração da decisão, não há necessidade de remessa à autoridade superior.
- (ii) **Caso não haja a reconsideração da decisão pela autoridade que a praticou, esta será somente uma intermediária, enviando o recurso para a instância superior, com informações para que a decisão seja proferida pela autoridade superior.**

14. No mesmo sentido, a Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo) estabelece em seu art. 56, §1º: “O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, **a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior**”. Portanto, das leis administrativas é possível notar que o procedimento adequado para recursos é: (i) a reanálise da decisão pela autoridade que a proferiu, com a possibilidade de reconsiderá-la sem a necessidade de envio para a autoridade superior; ou (ii) o envio do recurso para a autoridade superior, **com informações (e sem decisão) para que esta decida**.

15. O art. 64 da Lei nº 9.784/1999 ainda é categórico ao afirmar que o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, **se a matéria for de sua competência**. Assim, somente a autoridade superior tem o poder-dever de julgar o recurso administrativo ante a ausência de reconsideração da autoridade inferior.

16. Segundo Marçal Justen Filho:

Após a ouvida de todos os interessados, a autoridade deve exercer o juízo de retratação. Disporá do prazo de cinco dias úteis. Se entender procedentes os argumentos do recurso, deverá rever sua decisão. **Senão, encaminhará o procedimento à apreciação da autoridade superior, “devidamente informado”**. [...]a expressão “devidamente informado” não autoriza o agente administrativo a omitir fundamentação. Não basta um simples “relatório” narrativo dos eventos ocorridos.¹

[...]

Subindo ao conhecimento da **autoridade superior, deverá ela proferir decisão no prazo de cinco dias úteis** (contados do recebimento do instrumento), provendo ou desprovendo o recurso.²

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1199.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1201.

17. Note-se que a doutrina também é clara ao estabelecer que, em caso de não reconsideração do recurso, a autoridade competente para julgá-lo é a superior à que proferiu a decisão. Dessa maneira haverá uma nova análise, por autoridade diferente da decisora, dos fatos e fundamentos alegados no recurso.

18. No presente caso, o recurso interposto pela empresa licitante **foi relatado e decidido pela CEL**, ou seja, pela mesma autoridade que prolatou a decisão recorrida. A despeito de a CEL não reconsiderar sua decisão e de a ter enviado para ratificação do Diretor-Geral, foi a responsável pela decisão final, conforme constou na publicação do Diário Oficial da União. Houve, portanto, a inversão do procedimento legal estabelecido: a CEL (autoridade que proferiu a decisão de inabilitação) **decidiu** pelo indeferimento do recurso e enviou para ratificação de autoridade superior, quando apenas deveria ter enviado informações para a decisão da autoridade competente.

19. É importante registrar que o recurso foi decidido pela CEL antes mesmo do seu envio ao Diretor-Geral, de forma que não foi cumprido o devido processo legal³, que assegura à empresa que a decisão – caso não seja de reconsideração – seja proferida por autoridade superior. Ora, não há qualquer sentido lógico ou jurídico para que a própria autoridade que proferiu a decisão de inabilitação julgue o recurso contra si mesma.

20. **Não cabia à CEL julgar recurso contra sua própria decisão**, mas apenas enviar informações para que a autoridade superior o julgasse, conforme estabelecem os dispositivos acima transcritos. Assim, a licitante teve seu direito ao devido processo legal, de ser julgada por autoridade competente, cerceado por descumprimento às leis e não teve seu recurso julgado por autoridade superior, em segunda instância administrativa, como estabelece o art. 57 da Lei nº 9.784/1999.

21. Além disso, de acordo com o organograma institucional do Serviço Florestal Brasileiro – SFB, disponível no sítio oficial do órgão, **a autoridade superior à CEL é a Coordenação de Licitações e Contratos – COLIC**, que está contida na Diretoria de Administração e Finanças – DAF, responsável pela Gerência de

³ Art. 5º, LIV, da Constituição Federal: - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

Administração e Logística – GEAL. É o que se observa do art. 3º, III, d, do Regimento Interno do SFB, aprovado pela Resolução nº 37, de 7 de julho de 2017⁴:

d) Diretoria de Administração e Finanças - DAF;
1. Gerência de Administração e Logística - GEAL;
1.1. Coordenação de Licitações e Contratos - COLIC;
1.2. Divisão de Arquivo e Gestão Documental - DIVDOC;
1.3. Núcleo de Obras, Serviços e Engenharia – NUENGE;
1.4. Núcleo de Almoxarifado, Logística e Patrimônio - NUALP
1.5. Núcleo de Recursos Humanos - RH;
2. Gerência Executiva de Gestão Estratégica, Orçamento e Finanças - GESFIN;
2.1. Coordenação de Orçamento e Gestão Estratégica - COGEST;
2.2. Serviço de Execução Orçamentária e Financeira - SEOF;

22. Portanto, o órgão superior a que faz referência o art. 109, §4º da Lei nº 8.666/1993 é a Coordenação de Licitações e Contratos – COLIC, a qual seria absolutamente competente para julgar o recurso administrativo interposto pela licitante, e não o Diretor-Geral – especialmente de forma monocrática.

23. Isso porque, mais uma vez, o próprio Regimento Interno estabelece que as decisões do Conselho Diretor devem ser tomadas pelo órgão colegiado, ou seja, pelo Diretor-Geral e os outros 4 Diretores que compõem o Conselho. É o que se observa:

Art. 5º O Serviço Florestal Brasileiro será dirigido pelo Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e 4 (quatro) diretores.

Parágrafo único. O Conselho Diretor, presidido pelo Diretor-Geral, atuará em regime de colegiado, decidindo sobre matérias de competência do Serviço Florestal Brasileiro.

24. Nesse sentido, ainda que o Conselho Diretor fosse competente para julgar o recurso administrativo, teria de fazê-lo de forma colegiada, com participação

⁴ Informações disponíveis em: <https://www.florestal.gov.br/resolucoes-sfb/3061-regimento-interno-do-sfb-resolucao-37-de-07-07-2017/file>

de todos os Diretores componentes, o que não foi obedecido. Não obstante, o fato é que o Conselho-Diretor não é sequer competente para tal atribuição, que foi definida pelo próprio órgão de forma absoluta em seu regimento interno.

25. Em outras palavras: **não há previsão de competência do Diretor-Geral para julgar recursos administrativos de licitação, tampouco há previsão de que possa fazer esse julgamento de forma monocrática (unipessoal)**. Há, pois, ilegalidade de procedimento, a gerar nulidade do certame desde a sua ocorrência.

26. Ainda que o edital do certame tenha tentado replicar essas normas legais em sua Cláusula 11.5, tal cláusula está eivada de ilegalidade, seja porque o Diretor-Geral não é a autoridade superior competente para julgar o recurso, seja porque não foi cumprido o procedimento adequado, em que a CEL somente instruiria o processo com **informações** para que a autoridade superior julgasse.

11.5. Após os prazos do item acima, o presidente da CEL poderá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, reconsiderar sua decisão ou encaminhar o recurso devidamente instruído para decisão do Diretor-Geral do SFB.

11.5.1. O Diretor-Geral do SFB terá prazo de 5 (cinco) dias úteis para proferir sua decisão, por meio de publicação no DOU.

27. Parte dessa regra do edital é contrária à lei (ao Regimento Interno do próprio SFB que define as competências e a organização administrativa) e parte foi descumprida, pois a CEL julgou o recurso que somente tinha competência para instruir.

28. Note-se que não foi aplicado o procedimento previsto no art. 109, §4º, da Lei nº 8.666/1993, referente ao **recurso administrativo**, tampouco o procedimento referente ao **recurso hierárquico**, previsto no art. 64 da Lei nº 9.784/1999. O que ocorreu, *data maxima venia*, foi uma invenção jurídica para que o recurso fosse julgado pela mesma autoridade que proferiu a decisão.

29. É importante registrar ainda que, na decisão do recurso (SEI 0166048), restou estabelecido que “*por esta publicação, fica esgotada a via administrativa para fase de habilitação, prosseguindo o certame mediante julgamento e divulgação das propostas de técnica e preço, nos termos editalícios*” e, também neste ponto, há ilegalidade, visto que a Lei de Processo Administrativo é categórica ao estabelecer, em seu art. 57, que o recurso

administrativo tramitará **por 3 instâncias**. Assim, não pode a decisão encerrar a discussão de maneira ilegal e arbitrária, sem cumprimento das normas sobre o tema.

30. Assim sendo, há vício de competência absoluta no julgamento do processo a gerar nulidade absoluta desde sua prática, o qual não pode ser convalidado, além de ilegalidades procedimentais de inversão do julgamento, que foi feito pela mesma autoridade prolatora da decisão recorrida. Dessarte, existe violação ao devido processo legal constitucional, na forma da lei e do Regimento Interno do SFB.

III – DA NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA – OFENSA À PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA

31. É sabido que o Direito Administrativo brasileiro estabelece como um de seus principais princípios a publicidade (art. 37 da CF), comando constitucional inteiramente aplicado aos procedimentos licitatórios. Seguindo essa mesma diretriz, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, *caput*, afirmou que o dever de publicidade deve ser aplicado, enquanto princípio específico, a essa particular espécie de processos administrativos, além de assegurar aos licitantes o direito à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei. A norma assevera ainda, no art. 4º, *caput*, que cabe a qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento do processo, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

32. Não obstante, **à empresa recorrente não foi dado acesso total aos atos do procedimento**, sem qualquer fundamentação ou motivação para tanto, com clara ofensa às normas constitucionais e legais vigentes.

33. Apesar de ter sido informado, em reunião em que estava presente membro da AGU e servidores desse órgão, que a sessão de recebimento das propostas, ocorrida em novembro de 2020, foi filmada e gravada, e que esse material estaria sendo analisado pela CEL, o requerimento ainda não foi atendido.

34. Some-se a isso o fato de que o acesso eletrônico aos autos da licitação pela requerente foi estranhamente interrompido, impedindo a imediata ciência do relatório que fundamentou a decisão sobre a sua habilitação e dos demais atos atinentes à sua tramitação, que foram publicados em 22/3/2021. Apesar disso,

o acesso somente foi restabelecido no dia 24/3/2021, de forma que a empresa foi lesada também em relação à contagem de prazo, que se iniciou na data da publicação da decisão.

35. Tal vedação de acesso aos documentos, especialmente os áudios e vídeos, com todas as vênias, é abusiva, ilegal, e, caso não sanada de pronto, qualificará manifesto desvio de poder, por trazer óbices inaceitáveis para a requerente defender os seus direitos de modo adequado. Observa-se que a CEL já foi formalmente informada do ocorrido e até agora esse problema, surpreendentemente, não foi solucionado.

36. Em 24/3/2021 foi protocolizada, nos autos do processo administrativo, nova petição requerendo acesso a tais documentos, contudo sem qualquer êxito.

37. Assim sendo, se faz necessário o deferimento imediato de acesso às filmagens e às gravações da sessão pública de abertura dos envelopes de habilitação, realizada em 24/11/2020, e dos envelopes de propostas técnicas e de preços, realizada em 3/3/2021; **ou a anulação do procedimento por cerceamento de defesa de seus participantes**, sob pena de ofensa irreversível à Constituição Federal e às normas administrativas que regulamentam a matéria.

IV – DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A INFORMALIDADE NA CONDUÇÃO DO CERTAME

38. Em seu recurso, a empresa licitante alegou a ocorrência de uma série de irregularidades procedimentais capazes de gerar a nulidade do procedimento licitatório, como demonstrado no Tópico I do presente recurso. No entanto, em sua decisão, o SFB apenas afirma que não houve as ilicitudes apontadas pela recorrente sem, contudo, **fundamentar suas alegações e rebater os argumentos apresentado**.

39. O primeiro ponto que merece destaque se refere à alegação recursal de que os licitantes não rubricaram os envelopes lacrados. Tal fundamento é de extrema importância, pois, sem as rubricas, é possível acrescentar e retirar

documentos de habilitação sem o controle dos participantes – e esse é justamente o ponto central da presente discussão.

40. Em virtude de não terem sido rubricados os documentos de habilitação, estes podem ter sido trocados, retirados ou acrescentados. Note-se que a empresa recorrente foi inabilitada justamente sob alegação de não ter juntado documentação essencial – que ela assevera que foi devidamente juntada. Portanto, se o procedimento do certame não dá a segurança jurídica para afirmar se houve ou não a entrega da documentação, evidentemente, merece ser anulado e refeito a partir desse momento.

41. Foi demonstrado no recurso que cada empresa participante assinou os documentos de forma diferente, alguns tendo sido rubricados somente pelo SFB; outros pela própria licitante e mais 2 participantes; outros pela licitante e mais 5 representantes. **Tal fundamento se lastreou em demonstração probatória,** inclusive com tabela ilustrativa das disparidades ocorridas no procedimento, em ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Repita-se a planilha a título ilustrativo:

Empresa	Documento SEI	Número de assinaturas por documento	observação
CBNS Negócios Florestais S/A	0149340	7	
E.R.P Alves Serviços Florestais EIRELI	0149341	7 a 9	
Madearte Madeiras e Artefatos EIRELI	0149344	4	
Amazonbio Ind. e Com. de Biomassa EIRELI	0149345	4	
Cedro Indústria e Comércio de Madeira LTDA	0149347	4	
Blue Timber Florestal LTDA.	0149348	4	
Exportadora Luanda EIRELI	0149349	5	
Esperança Transporte, Serviço e Terraplanag	0149352	5	
RRX Timber Export EIRELI	0149353	10	
Prime Indústria Comércio de Madeira EIRELI	0149354	5	
Forest Ark Investimentos LTDA.	0149355	4	
Viviane Miyamura Loch - EPP U	0149364 e 0149365	4	

42. A despeito da demonstração probatória da ilegalidade cometida por descumprimento ao princípio da isonomia, a decisão – exarada por autoridade incompetente, como já se demonstrou – se limitou a afirmar que (SEI 0165929):

Nenhum licitante foi impedido de assinar ou rubricar os documentos conforme descrição a seguir:

Após a assinatura pela CEL dos documentos contidos em cada envelope de habilitação, estes foram disponibilizados para assinatura de cada representante das licitantes; e

Somente depois da constatação de que mais nenhum licitante queria assinar os documentos, a CEL encerrou o momento de rubrica destes.

Nenhum documento contém rubricas somente de membros da CEL – todos eles, sem exceção, comportam assinaturas de

membros da CEL e de pelo menos duas licitantes da concorrência.

A CEL procedeu de forma isonômica, tendo em vista que foi oportunizada, a todas as licitantes presentes, a rubrica dos documentos contidos nos envelopes.

[...]

Em nenhum momento na sessão de abertura dos envelopes de habilitação alguma empresa – nem a licitante **FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA.** – solicitou que constasse em ata a recusa em rubricar os documentos.

Diferentemente do que alega a recorrente, as empresas solicitaram que constasse em ata a disponibilização do acesso físico à documentação apresentada, o que foi devidamente atendido.

Cabe ressaltar, que o acesso físico à documentação foi disponibilizado pela CEL conforme e-mail SEI nº 0151554.

Diferente do alegado pela licitante **FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA.**, a CEL informa que:

Antes da assinatura dos envelopes, os mesmos foram apresentados devidamente lacrados, conforme consta em ata; Após a abertura dos envelopes, as folhas foram contadas na presença de todos os participantes – CEL e licitantes;

A quantidade de folhas por envelope consta em ata a qual, cabe lembrar, foi assinada pela representante da recorrente;

Não houve manifestação contrária da licitante com relação ao número de folhas registrado em ata;

Ressaltamos que todo o trâmite foi devidamente acompanhado pela CEL e pelos demais presentes;

Não procede a manifestação da licitante de que *"não se pode afirmar com segurança que os documentos digitalizados sejam os mesmos daqueles constantes no envelope"*, tendo em vista as assinaturas contidas em cada documento; e

Não houve prática de ato ilegal pela CEL, uma vez que todos os documentos foram assinados pela Comissão e por pelo menos dois licitantes.

43. Ou seja, apesar de as provas demonstrarem o contrário, a CEL justifica sua conduta com inverdades, *data maxima venia*. Isso porque foi demonstrado que algumas empresas somente tiveram seus documentos rubricados pelos 4 servidores da CEL, como é o caso das empresas: Madreart Madeiras e Artefatos; Amazonbio; Cedro; Blue Timber Florestal, Forest Ark e Viviane Miyamura Loch, descumprindo o procedimento correto e a isonomia. Mas, em sua decisão, o SFB apenas justifica que “nenhum documento contém rubricas somente de membros da CEL”.

44. Além disso, o SFB afirma que as empresas deveriam ter solicitado a assinatura e, por isso, aquelas que não solicitaram, não assinaram os documentos.

45. Contudo, não é isso que estabelece o art. 43, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/1993, quando estabelece que:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 2º **Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.**

[...]

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite.

46. É, pois, **obrigatória** a rubrica **de todos os licitantes e da CEL** para o devido cumprimento da Lei de Licitações, e o argumento apresentado para não cumprir esse requisito é ilegal.

47. Tanto é assim que o próprio edital do certame trouxe esse requisito no edital, como se nota:

9.6. Da fase de habilitação

9.6.1. A sessão de abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação será realizada no dia, horário e local estabelecidos no item 2.1 deste edital.

9.6.2. Haverá consulta *on-line* ao SICAF para as licitantes cadastradas, cujos extratos impressos serão rubricados pelos membros da CEL, pelos representantes credenciados das licitantes e juntados aos autos do processo.

9.6.3. Os documentos contidos nos envelopes de habilitação das licitantes também serão analisados e rubricados pelos membros da CEL e pelos representantes credenciados das licitantes.

48. A falta de assinaturas somente deixa de constituir vício, se os licitantes se recusarem a rubricar os documentos, pois não poderiam se aproveitarem da própria torpeza para anular o certame unilateralmente. A referida situação de recusa de aposição de rubricas nos documentos não foi relatada na ata da sessão. Pelo contrário, as empresas solicitaram que constasse em ata a impossibilidade de conferência física dos documentos originais.

49. O TCU, por meio do Acórdão nº 945/2009-Plenário, já se posicionou no sentido de anular licitação por ausência de rubricas dos licitantes, como se observa do julgado:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante a fl. razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 234 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

(...)

9.2.2. no procedimento licitatório que vier a ser instaurado em substituição à Concorrência nº 2/2008 e nas futuras licitações para contratação de serviços de publicidade e propaganda:

9.2.2.1. faça constar a rubrica dos licitantes presentes e dos membros da Comissão de Licitação no lacre dos envelopes entregues e não abertos na mesma sessão, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993;

9.2.2.2. promova sessão pública para a abertura dos envelopes que contêm a documentação relativa às

**propostas das empresas, que deverá ser rubricada pelos
licitantes e pelos membros da Comissão de Licitação;**

50. Da forma que o procedimento ocorreu, não é possível afirmar com segurança se os documentos digitalizados são exatamente os que constavam fisicamente nos envelopes entregues pelas licitantes, pois não há rubricas apostadas pelas empresas na documentação, suficientes para evitar possíveis erros ou fraudes. Consequentemente, não é possível concluir se a ora recorrente foi inabilitada de forma procedente, uma vez que o SFB assevera que ela não apresentou documento que foi apresentado.

51. Foi demonstrado, em recurso, a ocorrência de diversos equívocos na digitalização dos documentos. Por 4 vezes, ocorreu a inversão das páginas de verso com as páginas de frente do documento (páginas 25 e 26; 33 e 34; 37 e 38; e 193 e 194). Outra ocorrência que chamou à atenção foi a assinatura em folhas em branco – o que não ocorreu nas milhares de folhas rubricadas pela CEL ou na documentação dos outros 11 licitantes, com exceção da empresa Viviane Miyamura (páginas 25 (3 rubricas); 33 (3 rubricas); 37 (3 rubricas); e 193 (3 rubricas).

52. A exaustiva análise da documentação das demais licitantes levou à conclusão de que tais erros de digitalização somente ocorreram em relação à recorrente e que o comportamento em assinar folhas totalmente em branco se restringiu, estranhamente, a duas empresas, justamente nas páginas que foram invertidas. Destaca-se, em especial, a inversão das páginas 25 e 26, onde deveria estar a CND do IBAMA em nome da pessoa jurídica – documento que posteriormente foi considerado não entregue e motivador da inabilitação da empresa.

53. Em relação a isso, a decisão do recurso asseverou que *“as folhas foram digitalizadas conforme estavam dispostas, as páginas citadas pela licitante contêm rubricas em frente e verso de uma mesma folha, tratam-se da disposição final resultada da manipulação por aqueles que a rubricaram durante a sessão, o que não prejudica a análise e também não significa indício de irregularidade, pois, todas as folhas entregues no envelope de habilitação pela empresa Forest, foram digitalizadas, conforme já esclarecido pela CEL no Relatório de Análise de Recursos e Contrarrazões”*. Contudo, esse fundamento da decisão não explica o que foi questionado pela recorrida e simplesmente se digna a dizer que não houve ilegalidade,

porque a CEL, que decidiu anteriormente, segundo ela mesma, não cometeu irregularidades.

54. Repita-se: é absurdo que a própria autoridade julgadora decida se ela mesma agiu com ilegalidade ou não.

55. Em virtude da ilegalidade do procedimento, a empresa concorrente teria que comprovar que juntou a documentação correta, mas não possui meios para tanto. Seria possível tal comprovação ao conferir-se os documentos rubricados com o número de folhas contadas pela CEL (caso houvesse compatibilidade entre o número de documentos rubricados, de fato, a empresa estaria inabilitada; no entanto, caso ficasse demonstrado que foram entregues uma quantidade de documento e um deles estivesse sem rubrica, seria possível concluir que houve fraude no procedimento).

56. Dessa forma, imprescindível a anulação do certame, desde a fase de habilitação, para que o procedimento seja refeito em atenção ao art. 43, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/1993, e ao princípio da isonomia constante do art. 37 da Constituição Federal, bem como ao da segurança jurídica constante implicitamente da Carta Constitucional e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

V – DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A IMPOSSIBILIDADE DE CONFERÊNCIA DOS DOCUMENTOS FÍSICOS PELOS REPRESENTANTES DAS LICITANTES

57. O segundo ponto que merece destaque é a ausência de justificativa plausível para o impedimento de conferência dos documentos físicos pelos representantes das empresas licitantes. O SFB, alegando questões de segurança em relação à pandemia da COVID-19, solicitou aos representantes presentes que apenas entregassem os documentos e deixassem para análise posterior, após serem digitalizados. Obviamente fragilizou o controle do processo, em razão de que, também por isso, há a possibilidade de divergência entre a documentação entregue e a digitalizada.

58. Diante da irresignação da licitante em seu recurso sobre essa ilegalidade, a CEL decidiu sob o fundamento de que (SEI 0165949):

Na sessão de abertura, a CEL não entrou no mérito da análise da documentação. A decisão da CEL pela suspensão da sessão encontra respaldo no item 9.6.5 do edital, onde é previsto que a CEL poderá suspender a sessão para análise da documentação e realização de diligência, conforme sua avaliação. Na avaliação da CEL, a quantidade de documentos (aproximadamente 3.418 folhas), caso fossem disponibilizados para análise dos 11 representantes presentes na sessão de abertura de envelopes de habilitação, demandaria um tempo excessivo, de difícil controle e impossibilitaria um planejamento da atividade, tendo em vista a complexidade da análise de tais documentos, bem como os diferentes níveis de compreensão dos representantes das licitantes. Tal avaliação demonstrou-se válida tendo em vista a duração da sessão mesmo não tendo sido realizada a análise reclamada no recurso da licitante.

Ao contrário da alegação apresentada em recurso pela licitante **FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA**, a CEL, ao proceder a contagem dos documentos contidos nos envelopes de habilitação, rubricá-los e disponibilizá-los para rubrica dos representantes das licitantes, conforme consignado em ata, manteve total controle do processo e garantiu que a documentação digitalizada fosse exatamente aquela presente no envelope de habilitação entregue por todas as empresas licitantes, inclusive a da recorrente.

59. Portanto, a CEL se baseia em dispositivo do edital que permite a suspensão do procedimento para realização de diligências para justificar a ilegalidade cometida e o descumprimento do procedimento.

60. Ora, não há como se afirmar que todos os documentos entregues foram digitalizados, especialmente quando uma das empresas foi desclassificada por

não ter entregado documento que afirma que entregou. Pode ter havido eventual fraude de licitação justamente no momento da digitalização dos documentos.

61. O argumento de que a CEL “[...] *manteve total controle do processo e garantiu que a documentação digitalizada fosse exatamente aquela presente no envelope de habilitação entregue por todas as empresas licitantes, inclusive a da recorrente*” não é capaz de afastar a ocorrência de ilegalidade no procedimento. Isso porque a fraude à licitação pode ter ocorrido internamente ao SFB.

62. Com essas **afirmações não se está aqui afirmando a existência de fraude cometida pelo SFB, mas apenas a possibilidade e a dúvida jurídica, o que é capaz de deixar patente a insegurança do procedimento.** Evidentemente o SFB não quer ser responsabilizado ou acusado por fraude à licitação, da mesma forma, a empresa licitante não quer ser discriminada do certame arbitrariamente.

63. Para segurança do procedimento, caso fosse verdadeira a preocupação com a COVID-19, deveria o SFB ter solicitado o envio digitalizado desde o princípio, para conferência de todos. Como solicitou a entrega física sem se preocupar com a pandemia, não poderia, depois, ter alterado a forma de recebimento com o certame já em trâmite.

64. Alternativamente, poderia o SFB ter realizado alteração no edital, na forma do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993, para informar a mudança do procedimento e adequar o procedimento à legalidade. No entanto, não há previsão no edital de mudança de procedimento na entrega dos documentos, e a diligência permitida pelo documento não diz respeito à divergência de procedimento durante seu curso. É evidente que a sessão pode ser suspensa para diligências, mas jamais poderia ser suspensa para privar as partes do conhecimento dos documentos da licitação.

65. A Lei nº 8.666/1993 é categórica ao afirmar, em seu art. 21, §4º, que: *“Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”*.

66. Observa-se que o edital do certame é expresso ao estabelecer que o recebimento das propostas seria feito de forma física e disponível aos demais licitantes após a abertura dos envelopes e que a modificação no procedimento afetou a formulação das propostas:

9. DO PROCEDIMENTO DE HABILITAÇÃO E DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

9.1. Os documentos constantes do ENVELOPE Nº 1 (Documentos de Habilitação) e as propostas dos ENVELOPES Nºs 2 e 3 (Proposta Técnica e Proposta de Preço, respectivamente), distintos e lacrados, endereçados à CEL, deverão ser entregues até o dia, hora e local indicados no item 1.1.1 deste edital.

9.2. Envelopes com conteúdo divergente da sua identificação serão automaticamente excluídos da presente licitação.

9.3. Após o horário estabelecido como limite para o recebimento dos envelopes com os documentos de habilitação e propostas, nenhum documento será recebido pela CEL.

9.4. Não serão aceitos os documentos de habilitação e propostas remetidos por qualquer outro meio que não o previsto no item 1.1.1 deste edital.

9.6. Da fase de habilitação

9.6.1. A sessão de abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação será realizada no dia, horário e local estabelecidos no item 2.1 deste edital.

9.6.2. Haverá consulta *on-line* ao SICAF para as licitantes cadastradas, cujos extratos impressos serão rubricados pelos membros da CEL, pelos representantes credenciados das licitantes e juntados aos autos do processo.

9.6.3. Os documentos contidos nos envelopes de habilitação das licitantes também serão analisados e rubricados pelos membros da CEL e pelos representantes credenciados das licitantes.

67. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, no julgamento do AgInt no AREsp: 1564869 DF 2019/0241178-0, de relatoria do E. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, de 4/5/2020, que não é possível formulação de procedimento diverso do previsto no edital.

68. Da mesma forma já decidiu o TCU em casos semelhantes:

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se :

afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (Art. 41). [...] (TCU - RP: 03988320183, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 18/09/2019, Plenário)

REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE.
CONHECIMENTO. SUSPENSÃO CAUTELAR. OITIVA
E DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO DO
CERTAME.

[...]

13.8. As alterações em editais de licitação que não implicam em nova divulgação estão disciplinadas no §4º do artigo 21 da Lei 8.666/93, quando diz que “qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”. (TCU - RP: 03658520181, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 10/04/2019, Plenário)

69. Portanto, a justificativa apresentada para negar provimento ao recurso, além de todas as nulidades já apontadas, não demonstrou porque descumpriu o procedimento e negou acesso dos licitantes à documentação apresentada. Por isso, o procedimento deve ser anulado para se ajustar aos preceitos do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993, da jurisprudência e do edital.

VI – DA INSUBSISTÊNCIA DA DESCLASSIFICAÇÃO POR AUSÊNCIA DE DOCUMENTO – DOCUMENTO DEVIDAMENTE ENTREGUE

70. Por todos os motivos já apresentados neste recurso, resta evidente que é insubsistente a desabilitação da empresa que havia sido habilitada anteriormente, sob o fundamento de ausência de documento necessário. Há tanta

insegurança jurídica no procedimento adotado que é impossível afirmar que não houve fraude e retirada/substituição da documentação juntada.

71. Em sua justificativa para não provimento do recurso, o SFB aduz que (SEI 0165949): “*Verifica-se que a Comissão Especial de Licitação HABILITOU a empresa FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA., por equivocadamente não perceber que a Certidão Negativa de Débito do IBAMA, referia-se a pessoa física, o Sr. Endrigo Enderson Ferreira Rocha, e não a pessoa jurídica licitante*”. E, por isso, depois a desclassificou.

72. Acontece que a empresa juntou toda a documentação exigida, inclusive a Certidão Negativa de Débito do IBAMA referente à pessoa física e jurídica participante, mas como não houve a possibilidade de controle dos licitantes em várias etapas do procedimento de habilitação – o que não pode ser considerado simplesmente uma coincidência – o documento pode ter sido retirado, substituído, falsificado etc. Por não ter sido o procedimento legal, é impossível saber o que houve com a documentação apresentada.

73. **Não é verossímil e razoável acreditar que 4 servidores públicos experientes, compondo uma comissão de licitação, não conseguiriam identificar a omissão da CND do IBAMA em nome da recorrente** e a existência de CND do IBAMA em nome de seu proprietário. Em outras palavras, 4 servidores analisaram a documentação apresentada e habilitaram a empresa recorrente, contudo, tempos depois, por motivos que não são conhecidos, os mesmos 4 servidores perceberam que se equivocaram. Não há plausibilidade nesse argumento.

74. **É mais crível é que a CEL analisou toda a documentação física e constatou a existência da documentação exigida em edital, habilitando a recorrente e atestando tal situação na ata da sessão de 7/12/2020.** Em contrapartida, as licitantes, por terem acesso somente à documentação digitalizada no SEI, não visualizaram a CND do IBAMA e interpuseram os recursos, motivo pelo qual a digitalização realizada por terceiros pode ter prejudicado a empresa licitante.

75. Dessa forma, por todas as inconsistências e ilegalidades do procedimento, não é possível afirmar que a empresa recorrente não está sendo sincera quando afirma que juntou também a CND do IBAMA em seu nome. Por isso, não

pode ser lesada da participação por meras ilações de um procedimento disforme, fragmentado, ilegal e sem controle.

76. Ademais, a comprovação da pré-existência de ambos os documentos se faz pela data de emissão e vencimento, que poderiam ser verificados pela CEL, por meio de diligência e de mera consulta ao website oficial do IBAMA. O número da certidão da pessoa jurídica é 14987156, enquanto da pessoa física é nº 149987172, ambas emitidas em 19/11/2020, com validade em 19/12/2020.

77. Não se está requerendo que a CEL obtenha a documentação na *internet*, como constou da decisão do recurso, mas que confirme que a empresa licitante está argumentando com a verdade quando diz que juntou ambas as certidões. Isso poderia também ser comprovado de outra forma, visto que, em sede de contrarrazões (SEI 0154320), a Forest Ark apresentou as duas CND expedidas pelo IBAMA (uma em nome da empresa e outra em nome do proprietário), que estavam juntas na sequência dos documentos entregues fisicamente. Acontece que esses documentos não foram digitalizados pela CEL, seja por equívoco ou para eventual privilégio a algum outro participante.

78. A CEL poderia ter **verificado** se houve a emissão e a entrega da certidão à luz do princípio do formalismo moderado, consagrado pelo Tribunal de Contas da União, que prestigia o foco na finalidade da licitação em detrimento da forma, mas optou (imotivadamente) por considerar inverídica a afirmação da empresa de que havia entregado todos os documentos. Nesse sentido, orienta o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve **a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo.** respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

79. Ainda que assim não fosse, o que se admite apenas a título argumentativo, o TCU, no Acórdão nº 1.758/2003-Plenário, entendeu ser regular, no âmbito de procedimento licitatório, a conduta da autoridade que procedeu à juntada posterior de comprovação de regularidade fiscal da licitante, por meio de diligência promovida com base no art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993. Segundo aquela Corte de Contas, tal juntada não configuraria irregularidade, mas praticidade, celeridade e otimização do certame.

80. Mesmo assim, a CEL decidiu pela inabilitação da empresa, sem procurar conferir o alegado ou diminuir os danos ocasionados por sua decisão. Essa conduta reiteradamente prejudicial à empresa licitante faz com que existam dúvidas sobre a lisura e boa-fé procedimental.

81. Se faz oportuno, portanto, que o procedimento seja refeito para possibilidade de participação isonômica de todos os licitantes, sem margem para elucubrações de existência de fraude e de má-fé no certame realizado.

VII – DO CABIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO AO PRESENTE RECURSO

82. Dispõe o art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992) que, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá ser adotada, de ofício ou por provocação da parte, dentre entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

83. No presente caso está demonstrada a possibilidade do direito da recorrente, uma vez que há provas documentais de que houve descumprimento dos procedimentos determinados pela lei. Tais argumentos vêm sendo reiteradamente demonstrados e comprovados, mas, independentemente disso, o SFB permanece não dando razões para o não provimento dessas alegações.

84. Além disso, há risco ao resultado útil do processo, com a adjudicação do certame, do qual a recorrente foi alijada, para outra empresa, com sérios prejuízos

ao interesse público, em razão de que o Judiciário ou a Corte de Contas poderá vir a anular todo o certame, em estágio mais avançado do processo.

85. Resta patente que, se há fraude no presente procedimento, ela será chancelada pelo órgão, caso não haja imediata investigação dos pontos ventilados nesse recurso, podendo, inclusive, gerar responsabilização de todos os envolvidos na licitação. Por óbvio, o presente certame não pode prosseguir eivado de ilegalidades, com graves vícios apontados nesse recurso, o que contaminaria de nulidade um eventual contrato celebrado.

VIII – DOS PEDIDOS

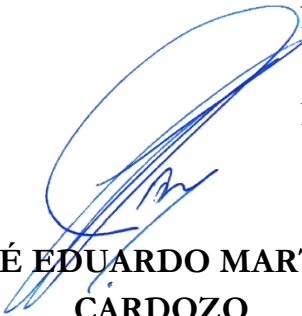
86. Ante o exposto, a empresa **FOREST ARK INVESTIMENTOS SUSTENTÁVEIS** requer a o recebimento e provimento do presente recurso administrativo, nos termos do art. 109, §4º, da Lei nº 8.666/1993, para:

- i) Determinar a nulidade do julgamento do presente processo administrativo, por vício de competência da autoridade julgadora do recuso, bem como por descumprimento do procedimento estabelecido em lei, demandando o seu refazimento;
- ii) Determinar a nulidade do certame da Concorrência nº 01/2020, por cerceamento de defesa à recorrente e por ofensa à isonomia, em virtude da negativa de acesso às filmagens e às gravações da sessão pública de abertura dos envelopes de habilitação, realizada em 24/11/2020, e dos envelopes de propostas técnicas e de preços, realizada em 3/3/2021;
- iii) Determinar a nulidade do certame da Concorrência nº 01/2020, por descumprimento dos procedimentos legais estabelecidos pelo art. 43, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/1993, demandando o seu refazimento;
- iv) Determinar a nulidade do certame da Concorrência nº 01/2020, por ausência de justificativa para o cerceamento de acesso dos licitantes à documentação apresentada, demandando o seu refazimento em observância ao art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993, à jurisprudência e ao edital.

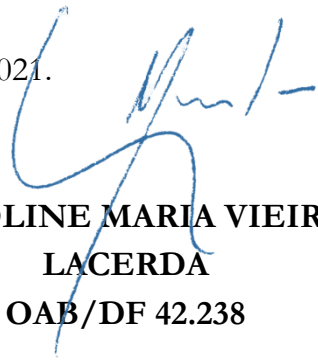
- v) A consideração de que a documentação necessária foi apresentada pela parte ou o refazimento do procedimento de maneira que seja possível controlar os documentos entregues pelos licitantes;
- vi) A concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, em virtude da probabilidade do direito e do perigo ao resultado útil do processo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 26 de março de 2021.



**JOSÉ EDUARDO MARTINS
CARDOZO**
OAB/SP 67.219



**CAROLINE MARIA VIEIRA
LACERDA**
OAB/DF 42.238

ANDRÉ JANSEN DO NASCIMENTO
OAB/DF nº 51.119