

À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE RIO PARANAÍBA/ MINAS GERAIS

Concorrência pública nº 001/2022 (Processo licitatório nº. 056/2022)

Objeto: Pavimentação Asfáltica em CBUQ em Estradas Vicinais da Zona Rural de Rio Paranaíba

PAVIDEZ ENGENHARIA LTDA (doravante simplesmente Recorrente), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 01.744.153/0001-06, com sede na Av. Dr. Antero Veríssimo Costa, nº. 420, Jardim Altamira, em Muzambinho/MG, CEP 37.890-000, vem, respeitosa e tempestivamente¹, por seu representante, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão administrativa que classificou a proposta da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda., anulando-se a decisão anterior que havia considerado a Recorrente como a vencedora do certame, o que faz com base no art. 109² da Lei 8.666/93, nos termos que seguem.

I. DO CONTEXTO FÁTICO

O procedimento licitatório em questão tem por objeto a contratação de empresa especializada para realizar a pavimentação Asfáltica em CBUQ em Estradas Vicinais da Zona Rural de Rio Paranaíba.

¹ A Ata de Retificação do Julgamento das Propostas foi lavrada em 18/11/2022, sexta-feira. E o prazo recursal, em conformidade com o artigo 109 da Lei Federal 8.666/93, é de 5 (cinco) dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata e término do prazo em 25/11/2022, sendo, portanto, tempestivo o presente recurso.

² Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

(...)

§ 1º A intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e", deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.

Recebido 25/11/22
às 19:47h
Franciele

Durante a licitação, a Comissão Permanente de Licitação desclassificou a licitante Construtora ZAG Ltda. porque a documentação por ela apresentada não estava assinada de forma a permitir a conferência de sua autenticidade.

Posteriormente, em sessão realizada em 11/11/2022, a licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. não teve sua proposta aceita pela Comissão pelo mesmo motivo que a licitante Construtora ZAG Ltda., tal como constou na respectiva Ata de Abertura e Julgamento da Proposta:

empresa PAVIDEZ ENGENHARIA LTDA portadora do CNPJ: 01.744.153/0001-06. A proposta da empresa INPAV- INFRAESTRUTURA LTDA portadora do CNPJ: 39.850.066/0001-06 não fora aceita pela comissão uma vez que a mesma estava com assinatura digital sem código para conferência de sua autenticidade não atendendo assim o que determina o edital que rege o certame no item: *“9.3.1 - Ser formulada por escrito, devendo apresentar-se devidamente assinada pela autoridade competente ou seu representante legal;”* vale ressaltar que a presente comissão inabilitou a empresa CONSTRUTORA ZAG LTDA portadora do CNPJ: 00.356.328/0001-45 pelo mesmo motivo, ausência de assinatura em documentos com código para conferência da autenticidade. Em

Na mesma ata, a Recorrente foi declarada vencedora do certame.

A licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. apresentou Recurso Administrativo e, ao invés de processar o recurso, na forma da lei, a Comissão Permanente de Licitação, em reunião realizada no dia 18/11/2022, lavrou Ata de Retificação do Julgamento do Recurso das Propostas, consignando-se, o seguinte:

Teeiro), todas localizadas na Zona Rural de Rio Paranaíba MG. Abertos os trabalhos, após manuseio de saneamento do processo licitatório, fora verificado pela Comissão Permanente de Licitação que a proposta da empresa INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA estava assinada no rodapé de todas as páginas com a rubrica do proprietário. Assim, considerando o princípio administrativo da autotutela, a comissão entende por reconhecer a assinatura na proposta apresentada pela empresa e a devida regularidade, assim determinando como primeira colocada a proposta da empresa INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA, no valor de R\$ 15.144.148,92 (quinze milhões, cento e quarenta e quatro mil, cento e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos). Considerando ainda o princípio da autotutela, fica determinada a anulação de todos os atos posteriores a sessão de abertura de propostas, assim como a Adjudicação e Homologação do item. Após notificado as empresas, o processo será submetido a adjudicação e homologação pela autoridade superior. Nada mais havendo a se tratar a presente ata foi lavrada, lida e assinada por todos os presentes.

No entanto, a decisão adotada pela Comissão Permanente de Licitação é totalmente equivocada e ilegal, razão pela qual deve ser restabelecida a decisão proferida na Ata de Julgamento do dia 11/11/2022, conforme se passa a demonstrar.

II. RAZÕES PARA A REFORMA DA DECISÃO

II.1. DA INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA A REVISÃO ADMINISTRATIVA DA DECISÃO QUE DESCLASSIFICOU A INPAV – INFRAESTRUTURA LTDA

Como é sabido, as licitações e contratações públicas seguem a Lei Federal 8.666/93 e as normas estabelecidas no Edital da licitação, em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento de convocação, dentre outros.

No caso da Concorrência pública nº 001/2022, o Edital previu o seguinte em relação à documentação apresentada pelas licitantes:

9.3 - A proposta deverá preencher os seguintes requisitos:

9.3.1 - Ser formulada por escrito, devendo apresentar-se devidamente assinada pela autoridade competente ou seu representante legal;

10.3 - De imediato serão inabilitadas as empresas que:

a) deixarem de apresentar documentação exigida neste edital;

b) apresentarem documentação incompleta ou rasurada;

c) apresentarem cópia de documentos sem autenticação ou não os fizerem acompanhar dos documentos originais.

E, justamente pela apresentação de documento de forma contrária ao que determinava o Edital, a Comissão de Licitação, corretamente, inabilitou a licitante Construtora ZAG Ltda.

Posteriormente, exatamente pela mesma razão, a licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. foi desclassificada, ocasião em que a Comissão destacou que esta incorreu exatamente na mesma situação da licitante anteriormente desclassificada.

No entanto, de forma surpreendente, e sem qualquer fundamento, invocando o princípio da autotutela, a Comissão de Licitação considerou que a proposta da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. poderia ser classificada, classificando-a em primeiro lugar no certame.

Inicialmente, é no mínimo, questionável, a invocação do princípio da autotutela para rever um ato administrativo, na pendência de recurso administrativo, classificando proposta de licitante que havia sido desclassificada pela mesma razão anteriormente aplicada na inabilitação de outro licitante.

Seja como for, ainda que tal forma de proceder fosse adequada, ainda assim não seria possível a classificação da proposta a licitante INPAV – Infraestrutura Ltda.

Deveras, uma simples rubrica nunca poderia ser suficiente para conferir autenticidade e, tampouco, teria o condão de substituir a própria assinatura, em conformidade com o documento oficial de identificação (CNH).

Tanto isso é verdade que se a rubrica pudesse substituir a assinatura, conferindo-lhe igual valor jurídico os próprios documentos pessoais oficiais (CNH, RG, carteira profissional) poderiam ser rubricados, o que não acontece, como se vê pelos próprios documentos de identificação apresentados pelo sócio da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda:

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTES
E TERRESTRES NACIONAL DE HABILITAÇÃO

VALIDA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL
1915303033

1915303033

MINAS GERAIS

DENATRAN CONTRAN

NOME: PEDRO HENRIQUE BITTENCOURT V DE OLIVEIRA

DOC IDENTIDADE/DIG (EMISSOR/AN): MG3338954 SSP-MG

CPF: 050.299.186-04 DATA NASCIMENTO: 27/12/1980

FILIAÇÃO: JOSE HENRIQUE R V DE OLIVEIRA ELIZABETH CRISTINA B V OLIVEIRA

PERMISSÃO: ACC: CAT. HAB: AD

Nº REGISTRO: 05510721098 VALIDADE: 18/10/2024 1ª HABILITAÇÃO: 28/10/2000

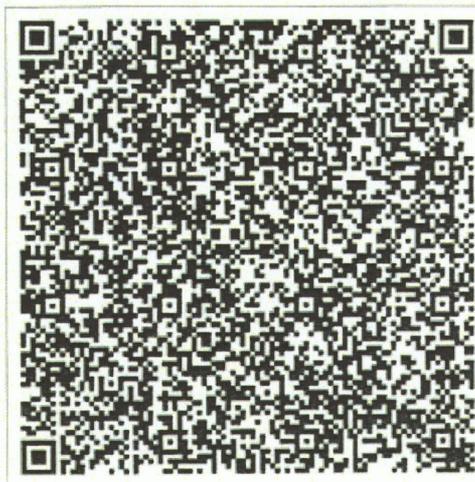
OBSERVAÇÕES:

Pedro Henrique Bittencourt V de Oliveira

LOCAL: BELO HORIZONTE, MG DATA EMISSÃO: 21/10/2019

ASSINADOR DIGITAL/MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTES E TERRESTRES NACIONAL DE HABILITAÇÃO 71133433570 MG563924020

QR-CODE



Documento assinado com certificado digital em conformidade com a Medida Provisória nº 2200-2/2001. Sua validade poderá ser confirmada por meio do programa Assinador Serpro.

As orientações para instalar o Assinador Serpro e realizar a validação do documento digital estão disponíveis em: < <http://www.serpro.gov.br/assinador-digital> >, opção Validar Assinatura.

SERPRO / DENATRAN

Com efeito, se o sócio da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. tivesse rubricado o seu documento oficial (CNH) a rubrica poderia ser considerada pela Comissão Permanente de Licitação para fins de conferir autenticidade à documentação, uma vez que poderia permitir a conferência da autenticidade da assinatura frente o documento oficial.

No entanto, este não é o caso!

Em outras palavras, somente atende à exigência de conferir autenticidade documental se houvesse semelhante entre a forma de assinatura do documento oficial (CNH) com a assinatura constante na proposta comercial da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda., o que não aconteceu.

Logo, é impossível conferir autenticidade à mera rubrica que não condiz com o documento oficial do sócio da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. em sua proposta comercial.

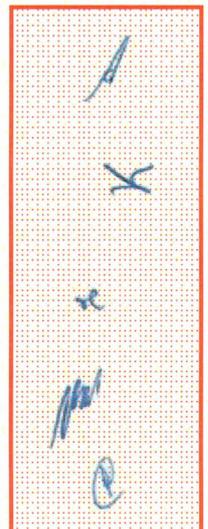
Apesar disso, para mudar totalmente de posição a Comissão Permanente de Licitação consignou que “fora verificado pela Comissão Permanente de Licitação que a proposta da empresa INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA estava assinada no rodapé de todas as páginas com a rubrica do proprietário” e, mais adiante “a comissão entende por reconhecer a assinatura na proposta apresentada pela empresa e a devida regularidade, assim determinando como primeira colocada a empresa INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA”.

Ora, com todo o respeito, ainda que a rubrica pudesse conferir autenticidade, o que não é o caso, ainda assim é impossível considerar que existe alguma semelhança entre rubrica do proprietário da empresa INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA na proposta apresentada e no recurso administrativo por ela interposto, o que é constatada por simples conferência:

✓ Rubricas constantes na proposta comercial da INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA

PEDRO HENRIQUE BITTENCOURT VIANA DE OLIVEIRA
IDENTIDADE: 9338954 SSP MG
CPF: 050.299.186-04
SÓCIO ADMINISTRADOR

Rua Laura Soares Carneiro, nº 53, APT 402, bairro Buritis, Belo Horizonte/MG
CEP: 30.575-220
Telefone: 31 3669-2335



✓ Rubrica constante no recurso administrativo da INPAV-
INFRAESTRUTURA LTDA

DOS PEDIDOS

Em face de todo o exposto, requer:

- I. Seja conhecido e processado o presente recurso por estarem presentes os seus requisitos de admissibilidade.
- II. Seja acolhido e totalmente provido o presente recurso, reformulando a decisão que a desclassificou.
- III. Seja admitida a proposta comercial apresentada por esta recorrente.

Belo Horizonte, 11 de novembro de 2022.

Rua Laura Soares Carneiro, nº 53, APT 402, bairro Buritis, Belo Horizonte/MG
CEP: 30.575-220
Telefone: 31 3669-2335



Deveras, não existe absolutamente nenhuma semelhante entre a rubrica constante no recurso administrativo e as rubricas constantes na proposta comercial da licitante INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA.

É certo que as rubricas constantes na proposta comercial apresentada pela licitante INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA não permitem identificar qual delas seria do sócio da referida licitante, sendo, portanto, evidente que a existência de rubricas não confere qualquer autenticidade à proposta!

Nesse sentido, constata-se que não há fundamento fático e/ou jurídico que justifique considerar “a proposta da empresa INPAV-INFRAESTRUTURA LTDA estava assinada no rodapé de todas as páginas com a rubrica do proprietário”.

E, mais ainda, pelo princípio da vinculação ao instrumento de convocação, é absolutamente impossível que as licitantes Construtora ZAG Ltda. e a licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. tenham incorrido na mesma situação e a Comissão de Licitação tenha adotado decisões diversas.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.666/93 determina a observância obrigatória aos princípios da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O Comissão de Licitação não observou fielmente os princípios contidos no art. 3º da Lei 8.666/93.

A melhor doutrina³, como não poderia deixar de ser, reforça o que ora se defende:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. Se o instrumento de convocação, normalmente o edital, tiver falha, pode ser corrigido, desde que ainda oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Em respeito aos princípios ora invocadas, a Comissão Permanente de Licitação deve seguir à risca as previsões do edital e, no caso, a licitante INPAV – Infraestrutura Ltda. não cumpriu ao Edital, assim como a licitante Construtora ZAG Ltda., pelo mesmo fundamento, diga-se de passagem, tal como havia sido reconhecido pela própria Comissão.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* I. 27ª ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013 – São Paulo: Atlas, 2014, p. 248.

Trocando em miúdos, além de não existir a menor condição de se considerar que alguma semelhança de rubricas constantes na proposta comercial e no recurso administrativo da licitante INPAV – Infraestrutura Ltda., a conduta da Comissão Permanente de Licitação é totalmente questionável, ilícita e altamente reprovável.

O contexto verificado na Concorrência nº 001/2022 se enquadra, perfeitamente, na Teoria dos Atos Próprios ou “*venire contra factum proprium*”, segundo a qual a ninguém é lícito fazer valer um direito em contradição com sua anterior conduta, interpretada objetivamente.

É a mesma ideia por traz da preclusão lógica, que prejudica a prática de ato incompatível com aquele anteriormente já praticado.

Tal preocupação é ainda mais sensível no Direito Público, já que os atos da Administração, possuindo presunção de legitimidade, servem de parâmetro e limite ao exercício dos direitos subjetivos e garantias individuais, tema que foi bem abordado por **PAULO MODESTO**:

A proibição do ‘venire contra factum proprium’, que na área do direito administrativo foi objeto de duas monografias preciosas, uma do prof. HECTOR MAIRLA (La Doctrina de los Proprios Actos y la Administración Pública) e outra do Prof. EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA (La Doctrina de los Actos Proprios y El Sistema de la Lesividad) diz respeito à obrigação do sujeito titular de direitos ou prerrogativas públicas de respeitar a aparência criada por sua própria conduta nas relações jurídicas subseqüentes, ressaltando a confiança gerada em terceiros, regra fundamental para a estabilidade e segurança no tráfico jurídico. (MODESTO, PAULO. O controle jurídico do comportamento ético da Administração Pública no Brasil. In Revista de Direito Administrativo, v. 209, pp. 71-81.)

A confiança e a boa-fé, vistas sob esse aspecto, têm íntima conexão com o princípio da moralidade administrativa, como percebeu o Professor **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**:

Compreendem-se em seu âmbito [do princípio da moralidade administrativa], como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzávvels Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em

relação aos administrados com sinceridade e lealdade, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, evado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Por força mesmo destes princípios da lealdade e boa-fé, firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pp. 109-110.)

Tal questão já mereceu destaque na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, valendo citar o Voto do Exmo. Min. Gilmar Mendes quando do julgamento do Mandado de Segurança n. 24.268-0:

Registre-se que o tema é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança.

É o que destaca Karl Larenz, que tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também como aspecto do princípio da segurança jurídica:

‘O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta e cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica’ (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civistas, 1985, p. 91).

O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa fé. Diz:

‘Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança (...). Segundo a opinião atual, [este princípio da boa fé] se aplica nas relações de direito público’ (...).

Com efeito, na medida em que o Estado responde objetivamente por seus atos (CF/88, art. 37, § 6º), não se poderia admitir que ele, por suas atitudes e por seus agentes adotem comportamentos e/ou decisões antagônicas em situação idênticas, em completo desprezo à segurança jurídica e à moralidade.

Nesse sentido, a existência de posições diversas da Comissão Permanente de Licitação no que diz respeito às licitantes Construtora ZAG Ltda. e INPAV

Pede-se, ainda, acaso não acolhidas as pretensões consubstanciadas neste recurso administrativo, que seja disponibilizada cópia integral dos autos da licitação, para permitir uma completa análise quanto à legalidade dos atos administrativos, viabilizando-se, assim, que os atos administrativos adotadas pela Comissão de Licitação sejam submetidos aos órgãos de controle (TCE/MG e Ministério Público), bem como a propositura de ação judicial cabível.

Nestes termos,
Pede deferimento.

De Muzambinho/MG para Rio Paranaíba/MG, 25 de novembro de 2022.



PAVIDEZ ENGENHARIA LTDA.
CNPJ nº 01.744.153/0001-06