



À Comissão Permanente de Contratação, instituída pela Portaria de Pessoal MDA nº 603, de 11/10/2024

Senhor(a) Presidente,

MIDAS COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 17.066.505/0001-51, já devidamente qualificada nos autos, é empresa partícipe da Concorrência nº 01/2024, conduzida pela Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, que tem por objeto a “*contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação digital, referentes à: a) prospecção, planejamento e implementação de soluções de comunicação digital do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA; b) produção de conteúdo, criação e execução técnica de ações e peças de comunicação para canais digitais no âmbito do contrato; c) moderação e monitoramento de redes sociais do MDA*”, conforme descrito no instrumento convocatório e seus anexos.

Em decorrência de **IRREGULARIDADES** e **ILEGALIDADES** praticadas na condução do certame em epígrafe, que resultou decisão de habilitação da Empresa IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS, a MIDAS COMUNICAÇÃO vem interpor, com supedâneo no item 18.1 do Edital, o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

pelas razões de fato e de direito que doravante serão aduzidas.

I - DA TEMPESTIVIDADE

A manifestação acerca da intenção de interpor recurso foi registrada na terceira sessão pública realizada na data de 24/01/2025, sendo que o prazo para apresentação das devidas razões expira-se em 29/01/2025, haja vista que consoante disposições do art. 165, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, é de três dias úteis o prazo para o exercício do direito de manifestação recursal.

Logo, são tempestivas as presentes razões.



II – DOS FATOS

A MIDAS COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA, ora Recorrente, ficou em segundo lugar no ranking de classificação da pontuação técnica do certame, observando-se que o apêndice IV do Edital definiu no item 1.2.1 que “o *percentual de desconto, a ser concedido ao CONTRATANTE, incidente de forma linear sobre os valores elencados no Apêndice I do Termo de Referência, não poderá ser inferior a 5% (cinco por cento)*”, sendo este o percentual de desconto ofertado tanto pela Recorrente quanto pela Recorrida.

Nos termos do Edital da Concorrência nº 01/2024, o recebimento e a abertura dos invólucros, bem como os demais procedimentos licitatórios obedeceriam às disposições nele contidas.

Nesse sentido, o instrumento convocatório assim disciplinou o recebimento do Invólucro nº 5:

[...]

14.2 O Invólucro nº 5 será entregue **na data, horário** e local designados para **a realização da segunda sessão pública**.

[...]

Ou seja, o edital é cristalino ao apontar que na data e horário da segunda sessão pública, deveria haver a entrega do Invólucro nº 5.

O rito da segunda sessão também está definido no subitem 19.2.10 do edital, que definiu, inclusive, uma pauta básica a ser observada:

[...]

19.2.10. Após receber as atas de julgamento das Propostas Técnicas constantes dos Invólucros nº 1 e nº 3, respectivas planilhas de julgamento e demais documentos elaborados pela Subcomissão Técnica, a Comissão de Contratação convocará as licitantes, na forma do item 6.3, para participar da segunda sessão pública, com a seguinte pauta básica:

...

m) informar que o resultado do julgamento final da concorrência;

n) **abrir** o Invólucro de nº 5 da licitante vencedora, **cujos documentos serão rubricados pelos membros da**

Comissão de Contratação e pelos representantes das licitantes presentes ou por comissão por eles indicada;

o) analisar os Documentos de Habilitação da licitante vencedora, observado o atendimento ao disposto nos itens 14 e 15, bem como na legislação em vigor;

p) colocar à disposição dos representantes da licitante, para exame, os documentos integrantes dos Invólucros nº 5;

q) dar conhecimento do resultado da habilitação e informar que será publicado na forma do item 18, com a indicação de habilitação ou inabilitação da licitante vencedora, abrindo-se prazo de 3 (três) dias úteis para interposição de recurso, conforme disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do art. 165 da Lei nº 14.133/21.

[...]

Entretanto, conforme será aprofundado no capítulo das razões recursais, a licitante que alcançou maior pontuação técnica, a saber, IN.PACTO COMUNICAÇÃO, **não apresentou o Invólucro nº 5 com a documentação de habilitação, no horário designado para realização da segunda sessão**, conforme registrado na Ata da 2ª sessão pública, ocorrida em 16.01.2025, às 10h.

Naquela ocasião, após a tentativa de negociação do percentual de desconto da proposta de preços, a Comissão, às 11h05min decidiu realizar “*pausa para almoço*”, o que provocou a irresignação desta Recorrente, uma vez que a Administração Pública é regida por princípios e dentre eles, há o constitucional princípio da eficiência. E convocar uma sessão que, dentre outras questões tinha o condão de recepcionar o Invólucro nº 5 e encerrá-la sem cumprir tal mister, não se mostrou um procedimento razoável, especialmente porque se pretendeu uma denominada “pausa para almoço” às 11h, quando culturalmente o horário de almoço no Brasil ocorre a partir de meio-dia e essa pausa diferia por completo do rito que havia sido adotado na primeira sessão.

Qual não foi a surpresa da Recorrente quando a empresa classificada em primeiro lugar manifestou que não estava munida do Invólucro nº 5. Reitere-se: **a sessão foi programada para ter sua abertura dia 16.01.2025, às 10h, para, dentre outras questões, recepcionar e avaliar os documentos de habilitação que deveriam estar acondicionados no invólucro nº 5. E a licitante foi participar da sessão sem estar com a posse desses documentos.**

E a decisão da Comissão, ao arrepio de todo o cabedal legislativo e jurisprudencial regedor das contratações públicas simplesmente decidiu “suspender a sessão”.

Para além da incompreensão fática da decisão daquele Colegiado, sobreleva anotar que toda a discussão acerca da divergência procedimental com o rito que estava sendo adotado estendeu-se ao ponto de que, conforme registrado na mencionada Ata da segunda sessão, *“às doze horas e nove minutos foi realizada suspensão administrativa para horário do almoço até às treze horas”*.

No retorno da sessão, às 13h01, a empresa Recorrida (aquela que manifestou não estar munida do Invólucro nº 5, no qual deveriam constar os documentos de habilitação), apresentou seu Invólucro nº 5.

Ainda no curso da sessão o representante da Recorrida solicitou substituição de documento (certidão de FGTS), o que não foi permitido pela Comissão. E ao seu término, após concessão de vistas das documentações aos presentes, foram registradas as seguintes não conformidades nos documentos de habilitação da Recorrida:

- ✓ Certidão de FGTS constando CNPJ diverso daquele utilizado pela empresa no certame;
- ✓ Documento pessoal do representante (Sr. Klécio) fora do prazo de validade;
- ✓ Certidões sem autenticação;
- ✓ Cartão de CNPJ não consta CNAE de atividade semelhante à comunicação digital (apenas jornalismo).

Foi concedido prazo de uma hora, para realização de diligências. E como resultado, outros representantes da empresa IN.PACTO, ora Recorrida, adentraram na sessão apresentando, supostamente, os documentos que estavam faltantes.

Quando da análise desses documentos pela Comissão, foi constatado que *“os documentos não eram os originais dos que foram apresentados no invólucro nº 5, com divergência da data de emissão e da autenticação”*, resultando na decisão da Comissão de *“suspender a sessão para deliberação posterior”*.

Posteriormente foi publicizada a NOTA TÉCNICA Nº 1/2025/DILIC-MDA/MDA, assinada em 24.01.2025, tecendo considerações acerca dos pontos suscitados na segunda sessão. E nesse ponto, ao discorrer sobre o recebimento do Invólucro nº 5, a Comissão assim decidiu:

[...]

4.1.1.3. Importante destacar que o edital não especifica que o prazo para entrega é limitado ao momento exato do início da sessão. **A redação do item 14.2 permite interpretação de que a entrega pode ser feita enquanto a sessão está em andamento, conforme pauta básica definida em Edital, item 19.2.10, cabe a CPL definir a forma em que será conduzida a sessão pública.**

4.1.1.4. Ademais, não há indícios de que a entrega do invólucro durante a sessão tenha trazido vantagens indevidas à IN.PACTO ou prejudicado os concorrentes.

4.1.1.5. Nesse sentido, a Comissão Permanente de Licitação - CPL, entendeu que **possui autonomia suficiente para definir o momento adequado que os documentos serão recepcionados na sessão pública**, podendo ser no início ou no decorrer da sessão.

4.1.1.6. Logo, a melhor decisão adotada pela CPL é aceitar a entrega do Invólucro nº 5 durante a sessão, **sob a justificativa que a entrega ocorreu dentro da data da sessão pública, no local designado, e durante o seu andamento.**

4.1.1.7. Destaca-se que a aceitação **não trouxe prejuízos à isonomia ou à competitividade, e que a decisão foi pautada pelo princípio do formalismo moderado** (art. 63, §1º). (sem destaques no original)

[...]

Já acerca do documento de identificação pessoal do representante da Recorrida, as conclusões da Comissão foram firmadas no sentido de que *“a CNH pode ser aceita como documento de identidade, mesmo com o prazo de validade expirado, desde que se destine à identificação pessoal e não à comprovação de aptidão para dirigir. Isso é amplamente aceito em decisões administrativas dos Tribunais de Contas bem como jurisprudências dos Tribunais”*, atestando que foi realizada a aferição de autenticidade no SENATRAN.

No que se refere ao registro de pessoa jurídica (Cartório do 2º Ofício) e Procuração, a Comissão concluiu que *“os documentos apresentados ainda na segunda sessão, por mais que apresentassem datas de emissão diferentes dos documentos acostados ao invólucro nº5, serão considerados como complementares de informações*

acerca de documentos já apresentados anteriormente, conforme preceitua o art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021”.

E conclui a nota técnica indicando que “*não houve violação aos princípios que norteiam o processo licitatório, em especial o da isonomia, da legalidade, da transparência e do formalismo moderado*”.

Ato contínuo, foi publicada Nota de Esclarecimento, divulgando os prazos recursais no sítio eletrônico do MDA.

Por fim, deve-se destacar que a licitação foi realizada na forma presencial, o que estabelece estrita relevância ao rito determinado e exige da Comissão o indispensável rigor no cumprimento das exigências e formalidades apresentadas no instrumento convocatório.

Eis o resumo dos fatos.

III – DAS RAZÕES RECURSAIS

Em caráter preambular, verificou-se que, contrariamente ao que restou consignado, o processo decisório da Comissão condutora do certame restou eivado de vícios, praticados sob o argumento de que “*não houve violação aos princípios que norteiam o processo licitatório, em especial o da isonomia, da legalidade, da transparência e do formalismo moderado*”. Ao contrário, houve clara desobediência às condições editalícias, às disposições do Estatuto das Licitações (Lei nº 14.133/2021) e à jurisprudência consolidada sobre a matéria, conforme será demonstrado neste capítulo.

a) Da ausência de previsão editalícia para realização de terceira sessão

O Edital do certame estabeleceu que o certame teria duas sessões:

- ✓ Primeira sessão (itens 19.2.1 a 19.2.9 do edital);
- ✓ Segunda sessão (itens 19.2.10 e 19.2.11 do edital).

Todavia, em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, foi realizada uma terceira sessão, conforme registros disponibilizados no próprio sítio do MDA¹:

¹ Disponível em <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/concorrenca-n-o-01-2024-comunicacao-digital-mda>. Consulta realizada em 26.01.2025.



Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar		O que você procura?
Aviso da terceira sessão pública - Concorrência nº 1-2024	Arquivo	21/01/2025 16h06
Ata da 3ª Sessão Pública - Concorrência nº 1.2024	Arquivo	24/01/2025 16h21
Anexo I - Lista de Presença 3ª Sessão Pública	Arquivo	24/01/2025 16h21
Anexo II - Lista de Credenciamento 3ª Sessão Pública	Arquivo	24/01/2025 16h21

Aliás, as questões que compuseram o rito da terceira sessão estavam previstas para ocorrer na alínea “q” do subitem 19.2.10, senão vejamos:

[...]

q) dar conhecimento do resultado da habilitação e informar que será publicado na forma do item 18, com a indicação de habilitação ou inabilitação da licitante vencedora, abrindo-se prazo de 3 (três) dias úteis para interposição de recurso, conforme disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do art. 165 da Lei nº 14.133/21.

[...]

Ou seja, houve violação às condições editalícias com a decisão de se formalizar uma terceira sessão.

Importa destacar que o Edital previu uma única hipótese objetiva de suspensão do certame, que não corresponde àquela que motivou a decisão da Comissão, caracterizando assim violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório:

[...]

16.2.1.2. Se alguma licitante for inabilitada em decorrência de irregularidade constatada por meio do SICAF ou do Sistema de Registro Cadastral Unificado e comprovar, mediante a apresentação do formulário do Recibo de Solicitação de Serviço, que entregou a documentação à sua Unidade Cadastradora no prazo regulamentar, **a Comissão de Contratação suspenderá os trabalhos e comunicará o fato ao gestor do SICAF e do Sistema de Registro Cadastral Unificado.** (sem destaques no original)

[...]

b) Recebimento do Invólucro nº 5.

De plano, especialmente no que se refere ao invólucro nº 5, o Edital definiu objetivamente o rito de seu recebimento no subitem 14.2: “o Invólucro nº 5 será entregue na **data, horário e local designados para a realização da segunda sessão pública**”.

Ainda que se tenha alegado que tal envelope poderia ser recebido a qualquer momento da sessão, essa premissa não é verdadeira. E se o fosse, **não justificaria que o Edital definisse que seu recebimento ocorreria no horário definido para realização da segunda sessão, especialmente porque não houve qualquer informação sobre a divisão da sessão em duas etapas e tampouco havia qualquer perspectiva de previsibilidade de seu horário de término. Assim, todos os licitantes deveriam portar toda a documentação na data e horário da abertura da sessão e não dispor de uma oportunidade para que esquecimento da totalidade do invólucro pudesse ser saneada.**

No ponto, é necessário, ainda, que se promova uma distinção entre o recebimento dos invólucros e suas aberturas. De fato, a abertura dos envelopes a partir do momento em que se encontram sob posse da Comissão, pode ocorrer em qualquer momento. Todavia, o seu recebimento pela Comissão deveria ter ocorrido na data e horário programados, inclusive como garantia de que não haveria alteração documental e para preservar a lisura do certame. E exatamente por isso o recebimento, com as respectivas rubricas dos participantes da sessão, era providência que deveria ter sido realizada de imediato.

Essa distorção procedimental também salta aos olhos, porque o Invólucro nº 5 desta Recorrente foi recepcionado pela Comissão, na data, horário e local previamente agendados, conforme pode ser verificado pelos registros das filmagens da sessão. Porém a Comissão deixou de realizar sua abertura e rubrica, por não ter havido a imediata decisão pela inabilitação da recorrida (que era o procedimento adequado a ser levado a efeito em relação a licitante que participa de uma sessão que objetiva a habilitação e não está na posse dos documentos exigidos).

Ou seja, apesar de o Invólucro nº 5 desta Recorrente ter sido recepcionado pela Comissão, a decisão do Colegiado foi firmada no sentido de, sucessivamente prorrogar os prazos para que a Recorrida apresentasse a documentação.

De forma ainda mais gravosa, há que se destacar que as prorrogações de prazo foram demandadas por um representante da Recorrida que não estava credenciado para a Sessão. Muitas das manifestações da Recorrida (inclusive pedidos de prazo e interferência nas manifestações de outros licitantes) foram realizadas pelo Sr. Klesio, identificado como proprietário da Recorrida. Todavia, conforme se verifica pelo

credenciamento realizado na sessão², a representante credenciada pela Recorrida foi a Sra. Cláudia Pereira de Andrade Bueno.

Todas essas questões relacionadas com as manifestações e interferências realizadas por representante não credenciado podem ser claramente identificadas nos registros videográficos da sessão.

Além disso, para garantir absoluta clareza quanto à linha cronológica do certame, é essencial destacar que a segunda sessão possuía uma programação previamente estabelecida no Edital. Conforme previsto, seu início estava agendado para as 10h, incluindo, dentre outras, as seguintes etapas: credenciamento dos participantes, divulgação das empresas classificadas, recepção dos Invólucros de Habilitação dessas empresas, avaliação dos documentos da empresa declarada vencedora e, por fim, a divulgação do resultado do certame.

Cabe ressaltar que foi registrado na ata da segunda sessão que a representante da Recorrida declarou não estar de posse dos documentos de habilitação. E essa ata foi assinada inclusive pela própria declarante.

Esse fato ratifica que tal manifestação foi efetivamente proferida e confirma que, no período da manhã, o Invólucro nº 5 da empresa considerada vencedora sequer existia.

Em síntese, uma vez classificada, a Recorrida deveria, de imediato, disponibilizar o Invólucro nº 5 à Comissão. No entanto, **a análise dos horários das certidões e das declarações anexadas aos autos revela que nenhuma das declarações apresentadas estava devidamente assinada ou sequer emitida no momento oportuno.**

Essa constatação se torna ainda mais evidente quando se compara os documentos de habilitação disponibilizados pela Recorrida com o horário da sessão. Conforme registrado na ata, a segunda sessão teve início às 10h do dia 16/01/2025. Todavia, **há diversos documentos da Recorrida que foram gerados posteriormente ao início da sessão, fato comprovado pelo link disponibilizado pela Comissão por e-mail e cujo quadro sintético se apresenta a seguir** (ademais, até o presente momento, tais documentos não estão disponíveis na página indicada como repositório documental da Concorrência nº 01/2024):

² Credenciamento disponível em <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/concorrancia-n-o-01-2024-comunicacao-digital-mda/anexo-ii-lista-novo-credenciamento-sessao-16-01-2025.pdf>. Consulta realizada em 28.01.2025.

DOCUMENTO	Fl. do invólucro nº 5	DATA	HORA
Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ	50	16.01.2025	11h46min
Certidão Negativa de Débitos - GDF	53	16.01.2025	11h30min
Certificado de Regularidade do FGTS	54	16.01.2025	11h30min
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT	55	16.01.2025	11h29min
Declaração de elaboração independente de proposta	78 e 79	16.01.2025	11h43min
Declaração de que a licitante cumpre as exigências e reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da previdência social	80	16.01.2025	11h47min

Ou seja, como a Recorrida **não apresentou tempestivamente o Invólucro nº 5 imediatamente após a declaração de que tinha alcançado a melhor classificação no certame**, deveria ter sido inabilitada sumariamente quando manifestou não estar com o invólucro dos documentos relativos à etapa que deveria ter se iniciado logo após a publicização da empresa considerada vencedora na fase de propostas.

Pontue-se que não se trata de uma informação que foi ventilada pelos outros licitantes. **O próprio representante da Recorrida manifestou que não estava portando o mencionado invólucro, que se destinava a consolidar os documentos de habilitação da licitante.** Veja-se o que restou consolidado nos registros da Ata da segunda sessão:

[...]

Após negociação, ambas as empresas mantiveram o percentual indicado no invólucro de nº 4, sendo o percentual de 5,00% (cinco por cento). Em continuidade, a presidente informou que na sessão de hoje está prevista a habilitação da empresa vencedora. A presidente informou pausa para o almoço, entretanto, o representante da empresa MIDAS fez uso da palavra discordando da suspensão administrativa, em razão do não recebimento do invólucro de nº 5 por parte da CPL. **A representante da IN.PACTO indicou não estar na posse do invólucro nº 5. Em continuidade, o representante da empresa MIDAS manifestou que suspensão para o almoço não se justificava por ser às onze horas e cinco minutos.** (sem destaques no original)

[...]

Quanto a esse contexto, ocorreram diversas irregularidades.

A primeira delas é que a segunda sessão havia sido programada para, em apertada síntese, serem realizadas as divulgações relativas às etapas anteriores e declaração do vencedor, **bem como recebimento do Invólucro nº 5 e análise dos documentos de habilitação nele contidos**. E se a empresa considerada classificada em primeiro lugar não estava portando os documentos de habilitação, simplesmente ela não atendeu à exigência do Edital. E, portanto, deveria ter ocorrido sua inabilitação de forma sumária a partir dessa informação.

A segunda delas é que a Comissão defende sua decisão alegando a adoção do princípio do formalismo moderado e que não houve violação principiológica. E esse entendimento é absolutamente equivocado.

Note-se que não se trata de uma situação em que se deixou de juntar alguma certidão ou o atestado encaminhado não comprovava a integralidade do atendimento do que foi exigido (situações que, em sede de diligência, poderiam sanar os erros formais ou vícios sanáveis). **Trata-se de um contexto em que a integralidade dos documentos de habilitação deixou de ser tempestivamente apresentada. E, ainda assim, a providência da Comissão foi decidir por suspender a sessão e, em seu retorno, a Recorrida, naturalmente, já estava portando o multicitado Invólucro nº 5.**

E acerca da decisão de suspensão do certame para o retorno após o almoço, há um contexto de grande estranheza. **Conforme manifestado anteriormente essa decisão foi tomada pela Comissão às 11h, quando o horário usual de almoço no Brasil é a partir das 12h. Inobstante tal consideração, diante da irresignação dos demais licitantes, que consideraram que a medida adotada violava o edital, eis que sequer havia ocorrido a recepção do Invólucro nº 5, a discussão perdurou ainda por mais de uma hora, havendo o encerramento da sessão, sem a recepção do multicitado invólucro, às 12h08min**, conforme registrado em ata.

A tese central era de que seria uma pausa para almoço. Todavia, na primeira sessão, ocorrida em 12.12.2024, houve uma pausa às 10h28min, com duração de 29 minutos e retorno às 10h57min. E naquela ocasião, não houve intervalo para almoço. As atividades prosseguiram de forma ininterrupta e foram finalizadas às 14h16min. E naquela circunstância, todos os licitantes estavam de posse dos seus respectivos invólucros.

Daí, em franca violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade, na segunda sessão, **quando um licitante já havia manifestado não estar de posse de suas documentações de habilitação (reitere-se: em uma sessão em que sua finalidade era, também, receber e avaliar os documentos de habilitação)**, houve a decisão de suspensão às 11h da manhã, **quando havia transcorrido apenas uma hora do início da sessão**.

Ou seja, caso tivesse havido o prosseguimento da sessão, havia tempo hábil suficiente para recepcionar o Invólucro nº 05 e realizar as conferências e rubricas tanto pela Comissão quanto pelos licitantes presentes.

A terceira delas está relacionada com a intransigência da Comissão de Licitação. Após o anúncio de suspensão para o horário de almoço, toda a discussão perdurou mais de uma hora até que efetivamente fosse considerada a suspensão da parte matinal da sessão, encerrada às 12h09min.

No entanto, mesmo com mais de uma hora de discussão, **a Comissão não se dignou a exigir da licitante classificada em primeiro lugar que apresentasse seu Invólucro nº 5.**

Por saltar aos olhos o procedimento realizado pela Comissão no curso da segunda sessão, considerou-se de bom alvitre realizar uma avaliação comparativa entre o *modus operandi* das sessões ocorridas, a fim de se verificar a existência de simetria procedimental que pudesse tornar justificáveis os fatos ocorridos. Mas, ainda assim, o que se constatou foi que as decisões foram tomadas em sentido diametralmente opostos, senão vejamos:

- ✓ A primeira sessão teve início com o credenciamento dos licitantes. Na sequência, foi concedido o intervalo de 29 minutos. Nesse momento, o ciclo de credenciamento já estava encerrado. No retorno da sessão, iniciaram-se os trabalhos de rubricas dos invólucros nº 4 e nº 2, tendo na sequência a abertura do invólucro de nº 01, além de abertura e nova vedação do invólucro nº 3. A sessão foi encerrada às 14h16min.
- ✓ Observa-se que os trabalhos da comissão deram início e foram concluídos sem interrupções no horário entre às 10h57min até às 14h16min. Na ocasião da primeira sessão não foi oportunizado que os licitantes realizassem troca dos envelopes ou até que os providenciassem, em caso de esquecimento de algum deles. E tais registros não existem porque **a entrega dos envelopes no prazo estabelecido no edital é condição para continuidade do licitante no certame.**
- ✓ Destaque-se, que **a comissão não entendeu necessária a suspensão da 1ª sessão para intervalo de almoço, mesmo sendo possível concluir, pela pauta estabelecida no edital, que as ações programadas para aquela data extrapolariam ao horário usual de almoço no Brasil.**
- ✓ Já na segunda sessão, **o posicionamento da comissão foi absolutamente o contrário da primeira.** Enquanto na anterior não

houve pausa para almoço, na segunda se pretendeu que essa pausa acontecesse às 11h05min. **Não haveria qualquer objeção quanto a pausa, mas o que causou grande estranheza foi que mesmo após a Comissão ter sido alertada por esta Recorrente às 11h05min que havia tempo hábil para recebimento do invólucro nº 5, antes da suspensão da sessão, tal providência não foi acatada. E de forma ainda mais estranha a representante de licitante participou da sessão que tinha o condão de declarar o vencedor e coletar os envelopes de habilitação, não dispunha dos documentos da empresa que ela representava (e tal situação foi registrada em ata).** Obtempere-se que após o representante da Recorrida informar que não estava em posse do envelope, a comissão realizou uma pausa de 1h04min de duração, para análise da situação, **decidindo pela suspensão às 12h09min, sem exigir que houvesse a apresentação do Invólucro nº 5.**

✓ Percebe-se que **a decisão da comissão privilegiou indevidamente a Recorrida, com a suspensão administrativa, uma vez que, se tivessem adotado a mesma postura da primeira sessão e os trabalhos tivessem sido continuados sem o intervalo dito para almoço, o certame teria sido finalizado às 12h54min,** já que não teria havido a discussão sobre a falta do envelope da Recorrida, o intervalo de almoço e o prazo demandado no pós almoço teria sido iniciado às 11h05min.

✓ De forma visual, a composição dos horários das duas sessões pode ser assim apresentada:

PRIMEIRA SESSÃO (12/12/2024)	SEGUNDA SESSÃO (16/01/2025)
✓ Horário de início: 10h24min	✓ Horário de início: 10h
✓ Tempo de tolerância: n/a	✓ Tempo de tolerância: 10min
✓ Horário do intervalo: 10h28min	✓ Horário de intervalo: 11h05min (proposta da comissão) / 12h09min (efetivo)
✓ Duração do intervalo: 29min	✓ Duração do intervalo: 52min
✓ Horário de finalização da sessão: 14h16min	✓ Horário de finalização da sessão: 14h50min

✓ A comissão alegou que a entrega do invólucro nº 5 seria realizada no decorrer da segunda sessão, em momento solicitado pela CPL. Acrescentou ainda que a condução da sessão é de autonomia daquele Colegiado. E sobre essa alegação, **não se pode perder de vista que o edital é um instrumento administrativo normativo que se submete ao**



ordenamento jurídico, fazendo-se lei entre as partes, as quais deverão ser observadas pelos licitantes e pela comissão de licitação (daí a origem do princípio da vinculação ao instrumento convocatório). Assim, as competências atribuídas à comissão e as decisões por ela tomadas não podem contrariar os critérios objetivos previamente definidos no edital.

Nesse eito, existem situações nas quais o agente público se vê compelido, por circunstâncias supervenientes, a adequar, no curso do certame, o rito estabelecido pelo Edital. **Entretanto existem limites para esse comportamento, que somente pode ser adotado com o propósito de assegurar o interesse público. E no presente caso, não estão presentes os requisitos para justificar a conduta da comissão**, mormente porque os parâmetros mínimos de classificação técnica foram alcançados pela Recorrente e pela Recorrida e os percentuais de desconto ofertados por ambas as empresas foram idênticos.

Ao analisar essas ocorrências de forma estruturada, **torna-se evidente que a suspensão da sessão não tinha como propósito principal a pausa para o almoço às 11h, mas sim postergar para o período da tarde a recepção do Invólucro nº 5, o que, quer queria, quer não, beneficiou diretamente a Recorrida, mesmo após a Comissão estar ciente de que aquela empresa não portava documentos que haviam sido exigidos exatamente para aquela sessão**. Essa conduta configura mais uma irregularidade no certame, uma vez que torna indefensável sustentar a conclusão apresentada na Nota Técnica nº 1/2025/DILIC-MDA/MDA, que afirma que “*não houve violação aos princípios que norteiam o processo licitatório, em especial o da isonomia, da legalidade, da transparência e do formalismo moderado*”. Ao contrário, a decisão da Comissão de permitir a entrega do envelope em horário posterior beneficiou indevidamente a licitante classificada em primeiro lugar, em claro desrespeito às regras editalícias, especialmente considerando que o envelope deveria ter sido entregue às 10h daquela data, conforme estabelecido.

Repise-se: não se trata de mero inconformismo decorrente da adoção de formalismo moderado. A Comissão de Licitação mesmo ciente de que a empresa não estava portando os documentos de habilitação, conferiu prazo para que ela providenciasse tais documentos, o que caracteriza franca violação às condições do edital, uma vez que, se para situações mais simplificadas, que seria a inclusão posterior de documento o item 28.1 estabelecia vedação³, imagine-se, então, admitir a entrega

³ 28.1. É facultada à Comissão de Contratação ou autoridade superior, em qualquer fase desta concorrência, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, **vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente dos Documentos de Habilitação** ou das Propostas Técnica e de Preços.



posterior de invólucro com toda a documentação, que o próprio representante da licitante admitiu não estar em sua posse...

Apenas para se fazer uma analogia, a conduta da Comissão se equipara, a grosso modo, ao comportamento de um passageiro que pretende embarcar para os Estados Unidos da América e na hora de seu embarque manifesta que não está de posse do passaporte e do seu visto. E ainda assim pretender embarcar. E a companhia aérea resolve que a tripulação primeiramente irá almoçar e por isso, resolver suspender o horário de partida do voo e, com isso, no novo horário, o passageiro aparece com os documentos que anteriormente não dispunha.

Em apertada síntese, **a igualdade da disputa entre os licitantes restou violada, a partir do momento em que o representante da licitante considerada vencedora admitiu não estar com o invólucro nº 5 e a Comissão decidiu suspender a sessão, o que lhe oportunizou providenciar tais documentações.**

Acontece que esse procedimento também viola as disposições do item 28.6 do Edital, no qual se definiu que **“é vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fato sigiloso, secreto ou reservado que possa ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre as licitantes”**. É inconteste que com a suspensão da sessão, a Recorrida foi beneficiada, sobretudo porque deveria ter ocorrido sua inabilitação ainda no período da manhã, por não apresentar os documentos que lhe eram exigidos.

A clara violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode ser admitida. Trata-se de comportamento condenável e que a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União aponta que a Administração não pode se desviar das regras por ela mesma estabelecidas, conforme assentado, por exemplo no voto condutor do Acórdão nº 2730/2015-Plenário⁴, *in verbis*:

[...]

Enunciado

Inserese na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é

⁴ Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/vincula%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520ao%2520instrumento%2520convocat%25C3%25B3rio/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520AN OACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/12/sinonimos%253Dtrue>. Consulta realizada em 26.01.2025.

inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.

...

Voto:

Cuidam os autos de representação com pedido de medida cautelar formulada pela [cooperativa] em face do Edital 2/2014-Lote 3 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), cujo objeto é a permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário semiurbano de passageiros para atendimento da região do Distrito Federal e do entorno. Vale ressaltar que dos quatro lotes licitados, para os lotes 1 e 2 não acudiram interessados, sendo, dessa forma, apenas o lote 4 objeto de assinatura de contrato.

2. O ponto fulcral da impugnação diz respeito a indícios de que as informações inseridas nos atestados de qualificação técnica e operacional apresentados pela licitante vencedora do certame, UTB União Transporte Brasília Ltda., não se apresentam verossímeis.

[...]

28. Com efeito, não se adentra nesta oportunidade ao mérito de eventual restrição à competitividade decorrente das exigências impostas, pois estas têm fundamento legal e não configuram, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo do certame, porém, devem sempre estar fundamentadas tecnicamente, de forma a demonstrar inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado, inserindo-se, ainda, na esfera da discricionariedade da Administração.

29. Por outro lado, não se pode olvidar que a Administração encontra-se adstrita ao princípio da legalidade e à vinculação ao instrumento convocatório. Inadmissível, portanto, que a Comissão de Outorga da ANTT deixe de aplicar as exigências do próprio edital que tenha formulado, ainda mais ao se constatar que não se tratou de mera irregularidade formal, mas sim que a

contratada deixou de demonstrar a capacidade técnico-operacional por meio do atestado exigido.

[...]

36. No caso em apreço, **a delimitação do escopo das exigências para qualificação técnica se inseriu no espectro de discricionariedade da entidade reguladora, todavia, ao inseri-las no edital passa a Administração a vincular-se ao disposto no instrumento convocatório. Doutra forma, estaria a ferir a isonomia do certame.** (sem destaques no original)

[...]

Vale destacar que a conclusão do sobredito julgado da Corte de Contas deu parcial provimento à Representação, com determinação para anulação dos atos praticados e notificação à Procuradoria da República no Distrito Federal, para apurar a conduta dos condutores do certame, conforme transcrito a seguir:

[...]

Acórdão

...

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1.conhecer a presente representação, para, no mérito, **considerá-la parcialmente procedente;**

...

9.3. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, *c/c* art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992, **assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Agência Nacional de Transportes Terrestres adote as providências necessárias no sentido de anular os atos que levaram à habilitação da empresa UTB União Transporte Brasília Ltda., no Edital 2/2014-Lote 3, bem como os atos subsequentes, facultando-lhe a retomada do processo licitatório no momento imediatamente anterior a essa etapa ou mesmo o desfazimento de todo o procedimento licitatório no que se refere ao Lote 3;**

...

9.9. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Distrito Federal para adote as providências que entender cabíveis ante os fatos noticiados na presente representação no que tange a possíveis irregularidades cometidas pelos agentes públicos na condução do certame em apreço. (sem destaques no original)

[...]

No caso da jurisprudência relacionada, a situação era ainda menos complexa. Lá, havia dúvidas sobre a veracidade da documentação apresentada pelo licitante. Aqui, sequer havia documentação apresentada pelo licitante. E ainda assim ele foi considerado vencedor do certame.

Logo, é imperiosa a necessidade de revisão dos atos eivados de vício que foram praticados pela Comissão Especial de Licitação, como decorrência da interposição do presente recurso, com consequente reforma da decisão inicial, de modo a inabilitar a empresa que atualmente figura como habilitada e, conseqüentemente, promover a análise da documentação de habilitação desta Recorrente.

IV - DA MÚLTIPLA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REGENTES DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A condução do certame licitatório referente à Concorrência nº 01/2024, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), revelou práticas que comprometem os pilares fundamentais do Direito Administrativo, especialmente no que tange ao princípio da segurança jurídica. A controvérsia central recai sobre a decisão da Comissão Especial de Licitação em aceitar, de forma intempestiva, o Invólucro nº 5 da empresa classificada em primeiro lugar, IN.PACTO Comunicação Corporativa e Digital SS, contrariando as regras expressas do edital que disciplinam a entrega desse documento.

Conforme previsto no edital, o Invólucro nº 5 deveria ser entregue na data, horário e local designados para a realização da segunda sessão pública. No entanto, a empresa vencedora apresentou o referido invólucro somente após uma suspensão administrativa da sessão, circunstância que não apenas violou a norma editalícia como

também prejudicou a confiança dos licitantes na estabilidade das regras previamente estabelecidas. A ausência de cumprimento estrito do edital fragiliza o ambiente concorrencial e afronta o princípio da segurança jurídica, essencial para garantir previsibilidade e confiança nos atos administrativos.

Adicionalmente, a conduta da Comissão infringe outros princípios constitucionais e administrativos, que merecem ser destacados:

- ✓ **Princípio da segurança jurídica:** este princípio assegura previsibilidade, estabilidade e confiança nas ações da Administração Pública, proporcionando um ambiente onde os licitantes saibam que as normas estabelecidas serão cumpridas de maneira uniforme e imparcial. A aceitação de documentos apresentados fora do prazo estabelecido no edital gera incertezas e desrespeita as condições previamente acordadas, afetando negativamente a confiança dos participantes no processo;
- ✓ **Princípio da vinculação ao edital:** a Administração Pública está vinculada às regras que ela própria estabelece no edital. A aceitação do Invólucro nº 5 fora do prazo e em condições adversas, sobretudo quando o próprio representante da empresa informa não estar portando tais documentos, viola diretamente o edital, desrespeitando a regra que vincula tanto os licitantes quanto a Comissão Especial de Licitação;
- ✓ **Princípio da razoabilidade:** trata-se de princípio que exige que os atos administrativos sejam adequados, necessários e proporcionais ao objetivo público almejado. A decisão de suspender a sessão para "almoço" às 11h, sem que houvesse o recolhimento e rubrica do Invólucro pela Comissão e pelos licitantes, evidencia uma conduta desproporcional e desnecessária, prejudicando a eficiência do certame e beneficiando indevidamente um dos licitantes;
- ✓ **Princípio do julgamento objetivo:** As decisões tomadas pela Comissão devem basear-se em critérios objetivos e previstos no edital, afastando subjetividades ou discricionariedades exacerbadas. A aceitação de documentos intempestivos e a análise de certidões com irregularidades, como prazo vencido e ausência de autenticação, comprometem a imparcialidade e a objetividade do julgamento, sobretudo porque estas últimas etapas decorreram da indevida recepção do invólucro nº 5. Ou seja, sem a recepção indevida daquela documentação, as fragilidades subsequentes não teriam se materializado;
- ✓ **Princípios da isonomia e da impessoalidade:** Garantem que todos os licitantes sejam tratados de maneira equitativa e sem favorecimentos. **A suspensão da sessão e a aceitação tardia de documentos criaram um ambiente de vantagem competitiva indevida para a empresa vencedora,** rompendo a

igualdade de condições entre os participantes e comprometendo a imparcialidade do procedimento; e

- ✓ **Princípio da transparência:** violado pela ausência de clareza no início da sessão quanto à dinâmica adotada e ao momento de recepção do Invólucro nº 5. A Comissão não informou previamente que a entrega seria aceita após a pausa para almoço, beneficiando a licitante classificada em primeiro lugar, em prejuízo aos demais participantes. A transparência não se limita à mera publicidade dos atos, mas exige que as decisões administrativas sejam claras, acessíveis, MOTIVADAS e compreensíveis, de forma a garantir a ampla fiscalização e o tratamento equânime entre os participantes. A ausência de comunicação clara por parte da Comissão rompeu com esses preceitos e contribuiu para a impressão de que a Administração Pública não agiu de forma neutra, favorecendo uma das licitantes. Essa violação é ainda mais grave no contexto de uma licitação presencial, em que o cumprimento estrito do edital é indispensável para assegurar a paridade de condições entre os participantes. A flexibilização das regras sem uma justificativa prévia robusta e sem comunicação adequada compromete não apenas a transparência, mas também a integridade de todo o certame, expondo-o a questionamentos administrativos e judiciais.

A Comissão justificou suas ações com base no chamado "formalismo moderado". Contudo, a flexibilização de exigências essenciais, como a entrega tempestiva de documentos de habilitação, não encontra respaldo na legislação, na jurisprudência ou na doutrina aplicável. A interpretação das normas deve respeitar o equilíbrio entre a formalidade e a substância, sem comprometer os direitos dos licitantes ou criar distorções no resultado do certame.

Além disso, a manutenção da decisão de se suspender a sessão quando irregularidades já haviam sido constatadas caracteriza um favorecimento impróprio. O intervalo para "almoço", proposto fora do horário usual, e a reabertura da sessão permitindo a entrega posterior de documentos, resultaram em evidente quebra da igualdade entre os concorrentes. Tal prática compromete a integridade do processo e expõe a Administração Pública a questionamentos judiciais.

Não obstante, a aceitação de documentos apresentados fora do prazo, sem justificativa plausível e em desacordo com o edital, culmina em um ambiente de insegurança jurídica e potencializa a desconfiança nos atos da Administração. A correção desses vícios é essencial para resguardar a legitimidade do certame e os direitos dos licitantes, preservando os princípios que norteiam as contratações públicas e garantindo a correta aplicação da Lei nº 14.133/2021.

V- DA INAPLICABILIDADE DO FORMALISMO MODERADO E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Comissão Especial de Licitação justificou a aceitação da entrega intempestiva do Invólucro nº 5 da Recorrida com base no princípio do formalismo moderado. Contudo, essa interpretação é inadequada ao caso concreto, pois **a situação posta não se enquadra como uma mera flexibilização de exigências formais ou sanáveis, mas sim como a violação direta de uma regra editalícia essencial e de natureza procedimental, prevista de forma expressa no subitem 14.2 do edital. O princípio do formalismo moderado não deve ser utilizado como justificativa para transgressões às normas que asseguram a isonomia, a competitividade e a vinculação ao instrumento convocatório.**

O formalismo moderado, em essência, **busca equilibrar a observância de normas formais com a busca pela finalidade do ato administrativo, desde que não comprometa a integridade do certame ou prejudique os demais licitantes, perseguindo, sempre, a melhor satisfação do interesse público.** No presente caso, **a flexibilização aplicada pela Comissão ultrapassou os limites do razoável, ao admitir que uma empresa apresentasse os documentos de habilitação com um atraso de três horas após o início da sessão.** Além disso, não havia interesse público a ser preservado na disputa entre os licitantes, uma vez que Recorrente e Recorrida alcançaram pontuação técnica superior ao mínimo exigido para classificação e, em termos de preços, ambas as empresas firmaram a oferta do desconto em 5% sobre o valor previsto no edital.

Ou seja, a postura adotada, sob o manto de pretensa adoção do formalismo moderado não encontra respaldo na legislação ou na jurisprudência, pois afetou diretamente a igualdade de condições entre os licitantes e conferiu vantagem indevida à Recorrida.

Ademais, o princípio da eficiência também foi desconsiderado, uma vez que a suspensão da sessão às 11h para "almoço", em um horário atípico e, logo após constatada a ausência do Invólucro nº 5 por parte da empresa vencedora sem que tenha havido a sua inabilitação imediata, comprometeu a celeridade e a eficácia do procedimento licitatório, sobretudo porque houve mais uma hora de discussão e, diante da série de questionamentos que foram suscitados em decorrência da conduta do colegiado condutor do certame, houve ainda a necessidade de postergar a conclusão do certame, tornando necessária a convocação de uma terceira sessão, que não encontra previsão no instrumento convocatório.

A decisão da Comissão resultou em um benefício direto à Recorrida e isso é inegável. Enquanto os demais participantes observaram rigorosamente os prazos e requisitos do edital, a empresa Recorrida foi beneficiada pela condução irregular da sessão.

Portanto, a situação posta não representa uma legítima aplicação do formalismo moderado e viola diretamente o princípio da eficiência. Além disso, configura evidente prejuízo aos demais licitantes e ao interesse público, exigindo a revisão do ato administrativo que habilitou a Recorrida e a adoção das medidas cabíveis para assegurar a regularidade do processo.

VI - DA DILIGÊNCIA PARA SUBSTITUIÇÃO DE DOCUMENTOS E A MACULAÇÃO DO PROCEDIMENTO

No âmbito da licitação em análise, a Comissão Especial de Licitação procedeu com a diligência para substituição de documentos apresentados pela empresa Recorrida, pois estavam vencidos. Tal medida, em si, encontra amparo no artigo 64 da Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração, mediante justificativa, promover diligências para suprir falhas formais ou sanar irregularidades documentais que não comprometam o mérito do certame. Nesse contexto, a decisão de solicitar documentos atualizados não se revelou, por si só, uma ação equivocada.

Contudo, a medida adotada pela Comissão restou maculada, não pelo ato da diligência em si, mas em razão do vício anterior e mais grave: a aceitação intempestiva do Invólucro nº 5 da empresa Recorrida. Como amplamente demonstrado, o edital previa expressamente que o referido invólucro deveria ser apresentado na data, horário e local designados para a segunda sessão pública. A ausência de apresentação tempestiva deveria ter ensejado a imediata inabilitação da empresa, tornando ineficaz qualquer diligência posterior em relação à sua legitimidade no certame.

O vício fundamental reside no fato de que a Recorrida foi beneficiada pela aceitação de um invólucro que não estava disponível no momento devido, contrariando as normas editalícias e violando princípios como a vinculação ao instrumento convocatório e a isonomia. Assim, o procedimento de diligência, que deveria ser uma ação pontual para corrigir falhas menores, foi desvirtuado e passou a encobrir uma irregularidade grave, comprometendo a integridade do processo licitatório.

A aceitação de documentos atualizados por meio de diligência não pode ser dissociada do contexto em que foi realizada. A empresa já havia descumprido uma exigência central do edital ao não apresentar o Invólucro nº 5 no momento adequado. Permitir que sua regularização ocorresse posteriormente, em condições excepcionais,

comprometeu a legitimidade de todo o certame e gerou desequilíbrio na competitividade entre os licitantes.

Portanto, o problema não está na utilização do mecanismo de diligência, mas no fato de que ele foi empregado para corrigir uma situação que não deveria ter ocorrido. A Recorrida, reitera-se, deveria ter sido inabilitada imediatamente ao não apresentar o Invólucro nº 5 de forma tempestiva, tornando irrelevante qualquer diligência posterior. Esse contexto reforça a necessidade de revisão dos atos praticados pela Comissão e da adoção de medidas para assegurar a regularidade e a equidade do procedimento licitatório.

VII – DA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS EM SENTIDO CONTRÁRIO AO QUE FOI MOTIVADO EM ATA E CONSIGNADO NO EDITAL

Em que pese constar do edital que na pauta básica da segunda sessão, alínea “q” do subitem 19.2.11 que dentre as ações previstas também ocorreria o procedimento de *“dar conhecimento do resultado da habilitação e informar que será publicado na forma do item 18, com a indicação de habilitação ou inabilitação da licitante vencedora, abrindo-se prazo de 3 (três) dias úteis para interposição de recurso”*, a decisão da Comissão Permanente de Contratação, registrada na ata da mencionada sessão, foi de *“suspender a sessão para deliberação posterior”*.

A gênese motivacional para tal procedimento residiu na informação de que *“os autos serão submetidos à apreciação da Consultoria jurídica do Órgão para fins de subsídios à CPL”*, conforme também registrado na mencionada Ata.

Com o advento do prazo recursal, foi requerida a disponibilização de acesso externo ao processo da contratação, uma vez que em consulta à página oficial desse Ministério, na qual estão sendo divulgadas as documentações relativas ao certame, não se identificou manifestação exarada pela Assessoria Jurídica.

Ocorre que o acesso ao referido processo foi negado pela Comissão, por mensagem eletrônica enviada em 28.01.2025, sob a alegação de que *“todos os documentos referentes à Concorrência nº 01/2024 já se encontram devidamente publicados no site oficial, no campo destinado aos processos licitatórios”*, oportunidade em que foi acrescentado que *“os documentos da fase preparatória, por integrarem a fase interna do processo licitatório, não são disponibilizados publicamente, em conformidade com as disposições legais aplicáveis”*.

Em que pese tal alegação, a negativa de acesso aos autos caracteriza violação às condições definidas no próprio edital, uma vez que o subitem 18.5 daquele instrumento convocatório assim preconizou:

[...]

18.5. Será franqueada aos interessados, desde a data do início do prazo para interposição de recursos ou contrarrazões até o seu término, vista ao processo desta concorrência, em local e horário a ser indicados pela Comissão de Contratação, ou através de disponibilização da documentação de forma eletrônica. (sem destaques no original).

[...]

Ainda que haja a previsão da disponibilização dos documentos de forma eletrônica, a partir do momento em que se constata na plataforma que determinado documento que deveria ter sido produzido não foi divulgado, é direito dos licitantes o acesso aos processos, uma vez que a reserva de sigilo do certame incidiu apenas quanto ao Plano de Comunicação Digital – Via Não Identificada. Mas incidia somente até a abertura do Invólucro nº 2, o que permite depreender que a partir dessa fase, todos os documentos do processo podem ter seu acesso franqueado aos interessados. E tal direito foi negado à recorrente.

Some-se a isso, ainda, que quando da negativa de acesso aos autos, a Comissão requereu informações sobre os documentos pretendidos, ocasião em que, dentre outros, esta Recorrente informou a necessidade de acesso àqueles que teriam balizado o processo decisório registrado na nota técnica que foi divulgada, notadamente porque a Ata da segunda sessão pontuou que a motivação de suspensão do certame seria a remessa dos autos à apreciação da Consultoria Jurídica. E por isso, foram requisitados os seguintes documentos:

[...]

- a consulta formulada pela Comissão;
- a manifestação exarada pela Consultoria Jurídica;
- todos os demais documentos porventura contidos nos autos, acerca dos atos e fatos inerentes à segunda sessão e habilitação da empresa IN.PACTO Comunicação Corporativa e Digital SS;

[...]

Qual não foi a surpresa desta Recorrente quando recebeu, como resposta que, apesar de ter havido a suspensão do certame pela motivação de consulta que seria

encaminhada à Consultoria Jurídica, não ter havido qualquer manifestação daquele órgão consultivo, conforme mensagem eletrônica remetida a esta Recorrente:

[...]

A Comissão de Contratação informa que a suspensão da segunda sessão foi deliberada **com o objetivo de consultar a Consultoria Jurídica do órgão, conforme registrado em ata, para subsídios quanto à análise dos documentos de habilitação analisados na segunda sessão pública.**

Contudo, esclarecemos que **não foi exarado parecer jurídico em decorrência dessa consulta. A Nota Técnica posteriormente divulgada foi formalizada exclusivamente pela própria Comissão,** que, no exercício de sua autonomia administrativa, deliberou sobre os encaminhamentos necessários ao certame. (sem destaques no original)

[...]

Não se questionou a autonomia administrativa da Comissão. O questionamento que emerge é que os atos administrativos precisam ser motivados (art. 2º da Lei nº 9.784/99, c/c art. 5º da Lei nº 14.133/2021). E a Comissão suspendeu a sessão sob a alegação de que seria necessária a adoção de determinada providência (consulta jurídica) e na devolutiva tal consulta não foi materializada, o acesso ao processo foi negado e a nota técnica divulgada não apresenta qualquer razão para que a consulta jurídica não tenha sido formulada.

Para além desses pontos, há ainda outras incongruências. Conforme relatado em linhas transatas, boa parte das documentações da empresa (certidões, declarações, etc) foram extraídas/assinadas já no curso da sessão. Todavia, o Edital era cristalino ao indicar no item 16.3, alínea “b”, que será inabilitada a licitante **“que deixar de apresentar, de acordo com o exigido, qualquer documento solicitado ou apresentá-lo com vícios ou defeitos insanáveis, ou seja, aqueles que não possam ser ajustados mediante simples diligência porque a licitante não atendia determinada condição na data prevista para entrega dos documentos”.** **No caso da Recorrida, a situação foi ainda mais gravosa: sua inabilitação deveria ter ocorrido pelo fato de sequer estar portando o Invólucro nº 5, com os documentos de habilitação, quando foi divulgada a classificação das licitantes no certame.**

Não menos importante, o subitem 19.1.4 do Edital preconiza que **“a análise dos Documentos de Habilitação da licitante vencedora, o julgamento das Propostas**

*Técnicas e de Preços e o julgamento final da concorrência serão **efetuados exclusivamente com base nos critérios especificados neste Edital***". Todavia, ao se admitir a habilitação de um licitante que declaradamente não portava o Invólucro nº 5, que justamente deveria dispor dos documentos habilitatórios da empresa, a Comissão deixa de cumprir com as exigências do instrumento convocatório, o que fere a isonomia do certame, especialmente porque um licitante dispôs de condições de, no curso da sessão (conforme demonstrado pelos horários de expedição das declarações e certidões), providenciar a documentação de habilitação que deveria ter sido entregue no momento contínuo à declaração da proposta classificada em primeiro lugar.

Adicione-se que ao se compulsar o CNPJ da Recorrida, verifica-se que sua atividade primária no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas – CNAE é *“Atividades de artistas plásticos, jornalistas independentes e escritores”* e não há registro de atividades secundárias. No entanto, o objeto da contratação objetiva a contratação de prestadora de serviços de comunicação digital (referentes a eixos diversificados), que em nada se amolda à natureza de atividade declarada no registro realizado na Receita Federal. E sobre isso, a Comissão apenas registrou na multicidadada Nota Técnica que *“a CPL, considerou que a avaliação do CNAE não deveria ser restritiva para o certame em questão, validando, assim, a participação da empresa. Esse entendimento foi fundamental para a continuidade da análise.”*

Perceba-se que não foi apresentada qualquer explicação acerca das razões que levaram a Comissão a concluir que a exigência de compatibilização do CNAE com a atividade que seria realizada poderia ser restritiva. Além disso, não se levou em consideração, também, que o CNAE é fundamental para o momento de faturamento dos serviços prestados, uma vez que se associa à atividade econômica que a empresa declarou que realiza e isso é de vital importância para fins de identificação das incidências de tributação, mormente porque diferentes atividades podem estar sujeitas a diferentes impostos e regimes tributários.

Ou seja, a conduta da Comissão Permanente de Contratação revela irregularidade flagrante, uma vez que houve descumprimento do próprio edital e das normas que regem os atos administrativos, especialmente no que tange aos princípios da publicidade, motivação e transparência. A suspensão da sessão sob a justificativa de consulta à Consultoria Jurídica, sem que sequer o teor da consulta tenha sido divulgado (uma vez que a resposta enviada a esta Recorrente foi emitida no sentido de que *“não foi exarado parecer jurídico em decorrência dessa consulta”*, o que permite pressupor que a consulta foi formalizada, ainda que não tenha havido emissão de Parecer), combinada com a negativa de acesso aos autos aos interessados, evidencia desvio de finalidade e afronta à confiança legítima dos licitantes no procedimento licitatório.

VIII - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta claro que o procedimento adotado pela Comissão Especial de Licitação no âmbito da Concorrência nº 01/2024 foi conduzido com graves falhas que comprometem a regularidade e a legalidade do certame. A aceitação intempestiva do Invólucro nº 5 da empresa Recorrida, em desconformidade com as disposições editalícias, configura afronta direta ao princípio da vinculação ao edital e a diversos outros princípios mencionados ao longo destas razões recursais, e prejudica a isonomia entre os licitantes. Ainda que a diligência para substituição de documentos vencidos seja legalmente admissível, ela não tem o condão de sanar a irregularidade inicial de não apresentação tempestiva dos documentos de habilitação, aplicando-se por empréstimo uma teoria do direito penal, que é a teoria dos frutos da árvore envenenada que, grosso modo, ensina que todos os atos decorrentes de uma conduta viciada estão, por si, também viciados.

Ademais, a utilização inadequada do princípio do formalismo moderado e a violação do princípio da eficiência contribuíram para beneficiar diretamente a Recorrida, em detrimento dos demais participantes, comprometendo a confiança no processo e na imparcialidade da Administração Pública. Esses fatos reforçam a necessidade de revisão dos atos praticados pela Comissão, com a consequente inabilitação da empresa considerada vencedora e o prosseguimento do certame em estrita observância ao edital e à legislação.

Em face de tais irregularidades, é indispensável que o recurso administrativo seja acolhido, com a reforma da decisão que habilitou a empresa IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS, de modo a garantir a legalidade, a moralidade e a transparência do processo licitatório.

IX - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, a Recorrente requer que sejam adotadas as seguintes providências:

- a) **o recebimento e conhecimento do recurso administrativo**, por sua tempestividade e cumprimento dos requisitos e formalidades legais.
- b) **a reforma da decisão da Comissão Especial de Licitação**, para:
 - b.1) **Declarar a inabilitação** da empresa IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS em razão da não



apresentação tempestiva do Invólucro nº 5 na segunda sessão pública, conforme exigido pelo edital;

- b.2) Determinar o prosseguimento do certame, com a análise dos documentos de habilitação dos demais licitantes classificados, em estrita observância ao edital, observando-se que o Invólucro nº 5 já se encontra em posse da Comissão;
- c) **a garantia de ampla publicidade e motivação dos atos administrativos**, com a publicação da decisão recursal no portal oficial e nos meios adequados, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.
- d) **que, caso não acolhido o recurso na instância atual, que este seja remetido à instância superior para análise e deliberação**, em atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica.
- e) **a anotação em ata** de todas as medidas adotadas no âmbito deste recurso, garantindo a transparência do processo e a preservação dos direitos da Recorrente.

Por fim, a Recorrente ressalta que, caso não sejam sanadas as irregularidades apontadas, com conseqüente inabilitação a Recorrida, poderá adotar medidas judiciais cabíveis, bem como, eventualmente, representar junto ao Tribunal de Contas da União, para a salvaguarda da integridade do processo licitatório e garantia de que irregularidades e ilegalidades não prosperarão no certame.

Nestes termos,

Pede-se e espera deferimento.

Brasília/DF, 29 de janeiro de 2025.

JONAS DA COSTA AGUIAR NETO I
Sócio-Diretor da Midas Comunicação Digital Ltda

