



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE JULGAMENTO DA ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL – AGEVAP**

**Ref.: EDITAL DE LICITAÇÃO - ATO CONVOCATÓRIO Nº 16/2021**

**A COBRAPE – COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS**, doravante denominada somente de Recorrente ou COBRAPE - pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Fradique Coutinho, 212, 7º, 9º e 10º andares, Conj. 71 a 73; 91 a 95; 101 a 104, Pinheiros, São Paulo - SP – CEP 05416-000 – Brasil, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 58.645.219/0001-28, com seus atos constitutivos devidamente registrados na JUCESP sob o NIRE nº 35300118995, já devidamente qualificada nos autos deste processo administrativo, por seu representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 10 do Edital c/c Art. 109 da Lei 8.666/93, interpor o presente:

**RECURSO ADMINISTRATIVO**  
**com pedido de efeito suspensivo**

com a finalidade de questionar a decisão que afastou do processo licitatório a COBRAPE Cia Brasileira de Projetos e Empreendimentos.

## I. DA SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de procedimento licitatório para Seleção de Propostas na modalidade COLETA DE PREÇOS, do tipo MENOR PREÇO, promovido pela ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL – AGEVAP, objetivando a Contratação de empresa para gerenciamento e fiscalização de obras para implantação de sistemas de esgotamento sanitário na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, de acordo com as disposições contidas na Resolução ANA nº 122/2019, Norma Interna nº 166/2013/AGEVAP e, quando couber, a Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores.

Estando, assim, o objeto deste certame diretamente relacionado ao escopo de atuação desta Recorrente, que possui notória experiência técnica na área de expertise exigida e formulou proposta objetivando a adjudicação do futuro contrato.

A sessão de entrega dos documentos de habilitação e proposta comercial foi marcada para o dia 13/10/2021, e assim aconteceu normalmente a entrega dos envelopes e a sessão de abertura do invólucro relativo aos Documentos de Habilitação.

Para surpresa desta RECORRENTE, a Comissão publicou no Sítio Eletrônico da AGEVAP as seguintes decisões:

*“A ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL – AGEVAP torna público, o resultado da análise da documentação de habilitação referente ao Ato Convocatório nº. 16/2021, cujo objeto é a Contratação de empresa para gerenciamento e fiscalização de obras para implantação de sistemas de esgotamento sanitário na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul”.*

<i>Empresa</i>	<i>Status</i>	<i>Justificativa</i>
<i>FRAGA MARQUES ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA</i>	<i>Inabilitada</i>	<i>Falta autenticação na 5ª alteração do contrato social Não apresentou cálculo dos índices contábeis Qualificação técnica incompatível com o solicitado no Edital</i>
<b>COBRAPE – CIA Brasileira de Projetos e Empreendimentos</b>	<b>Inabilitada</b>	<b>Qualificação técnica incompatível com o solicitado no Edital.</b>
<i>MYR Projetos Estratégicos e</i>	<i>Inabilitada</i>	<i>Qualificação técnica incompatível com o solicitado</i>

Consultoria LTDA e Samenco Engenharia e Consultoria LTDA		no Edital
CONSÓRCIO PROFILL/EPT	Habilitada	Documentação atende o Edital
Consórcio Rio Paraíba – Engeplus_Beck de Souza	Habilitada	Documentação atende o Edital
AMBIENTAL Engenharia e Consultoria LTDA	Habilitada	Documentação atende o Edital

“As análises do atendimento a qualificação técnica encontram-se na **NOTA TÉCNICA Nº 075/2021/CG27\_20**”.

Para melhor entendimento do motivo encontrado pela Comissão para retirar da licitação esta RECORRENTE, apresentamos o ponto da inconformidade indicado. De acordo com a **NOTA TÉCNICA Nº 075/2021/CG27\_20**, a Cobrape não atendeu o item “Documentação da Equipe Técnica Permanente”, no que diz respeito à experiência do “Engenheiro Sênior”, nos seguintes termos:

*“Foram apresentados dois Atestados de capacidade técnica acompanhados de Certidão de Acervo Técnico. Ambos se referem a atividades de elaboração de projetos de sistema de esgotamento sanitário, em um dos atestados consta a atuação como coordenador executivo, no entanto, não consta a atividade de acompanhamento e fiscalização de projetos. Portanto, não atendendo ao solicitado”.*

Contudo, referidos motivos se mostram, com o devido respeito, equivocados pelo fato de que o referido Edital, conforme item 5.7.2 não limitava a experiência do Profissional “Engenheiro Sênior” à atividade de “fiscalização de projetos”, permitindo que fosse demonstrado a experiência na atividade de “acompanhamento de projetos”, nos seguintes termos:

**“5.7.2. Para o engenheiro sênior:**



ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DO RIO PARAÍBA DO SUL  
Rua Elza da Silva Duarte, nº48, loja 1A - Bairro Manejo  
Resende/RJ - CEP 27520-005  
Tel: (24) 3355-8389



5.7.2.1. 2 (dois) Atestado de capacidade técnica (ACT), devidamente autenticado, emitido por empresa ou órgão da administração pública comprovando atuação do profissional em atividades relacionadas à acompanhamento ou fiscalização de projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário, acompanhado de Certidão de Acervo Técnico, emitida pelo respectivo conselho de classe. Em pelo menos um dos atestados deverá constar que o profissional atuou como coordenador ou responsável técnico em projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário.

Nota-se, portanto, um equívoco na exposição dos motivos que ensejaram a desclassificação desta Recorrente, mas ponderamos para seja afastado sutil erro de interpretação. Vejamos mais uma vez o que reza o edital:

*“5.7.2. Para o **engenheiro sênior**:*

*5.7.2.1. 2 (dois) Atestado de capacidade técnica (ACT), devidamente autenticado, emitido por empresa ou órgão da administração pública comprovando **atuação do profissional em atividades relacionadas à acompanhamento ou fiscalização de projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário**, acompanhado de Certidão de Acervo Técnico, emitida pelo respectivo conselho de classe. Em pelo menos um dos atestados deverá constar que o profissional atuou como coordenador ou responsável técnico em projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário*

Agora, faremos uma comparação com a exposição de motivos da apresentada pela Comissão no relatório de julgamento:

- Relação contendo os nomes e respectivas funções dos profissionais <b>Engenheiro Sênior, Engenheiro Pleno e Engenheiro Júnior</b>		1	Documentação apresentada atendeu ao solicitado
<b>Documentação da Equipe Técnica Permanente</b>			
Para o engenheiro sênior	<p><b>2 (dois) Atestado de capacidade técnica (ACT), devidamente autenticado, emitido por empresa ou órgão da administração pública comprovando atuação do profissional em atividades relacionadas à acompanhamento ou fiscalização de projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário, acompanhado de Certidão de Acervo Técnico, emitida pelo respectivo conselho de classe.</b></p> <p><b>Em pelo menos um dos atestados deverá constar que o profissional atuou como coordenador ou responsável técnico em projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário.</b></p>	2	<p>Foram apresentados dois Atestados de capacidade técnica acompanhados de Certidão de Acervo Técnico. Ambos se referem a atividades de elaboração de projetos de sistema de esgotamento sanitário, em um dos atestado consta a atuação como coordenador executivo, no entanto, não consta a atividade de acompanhamento e fiscalização de projetos. Portanto, não atendendo ao solicitado.</p>

Pelo recorte da imagem como exatamente as expressões foram utilizadas é possível verificar o ponto chave do equívoco. A escrita apresentada levou, na verdade, a uma confusão na conclusão, ou seja, não há no edital, e por este motivo não apresentamos atestado de acompanhamento e fiscalização, porque o edital sequer exigiu cumulativamente acompanhamento e fiscalização.

Vejamos uma vez mais, para não deixar qualquer dúvida quanto à diferença sutil entre o edital e o julgamento, porém de grande impacto na decisão final:

5.7.2.1. 2 (dois) Atestado de capacidade técnica (ACT), devidamente autenticado, emitido por empresa ou órgão da administração pública comprovando atuação do profissional em atividades relacionadas à acompanhamento ou fiscalização de projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário, acompanhado de Certidão de Acervo Técnico, emitida pelo respectivo conselho de classe. Em pelo menos um dos atestados deverá constar que o profissional atuou como coordenador ou responsável técnico em projetos de sistemas públicos de esgotamento sanitário.

Evidentemente estamos diante de um fato apresentado com a mais simples solução, razão pela qual pedimos a reanálise da nossa proposta dentro do mais absoluto termo expresso no edital, nada mais e nada menos.

**Em outras palavras, ao decretar a inabilitação desta RECORRENTE pela suposta ausência de documentos que sequer foram exigidos no edital (da forma que a Comissão concluiu), a i. Comissão afrontou as regras contidas no edital e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório de uma só vez.**

Como mencionado anteriormente, o presente Recurso Administrativo está sendo interposto com o objetivo de reformar a decisão da d. Comissão que inabilitou este RECORRENTE do certame. Neste sentido, a Cobrape atendeu a exigência supracitada, diferente do registro feito pela d. Comissão na NOTA TÉCNICA Nº 075/2021/CG27\_20:

Observa-se, portanto, que o profissional apresentado para ocupar a função de Engenheiro Sênior possui a devida experiência comprovada em “acompanhamento de projetos de sistema de esgotamento sanitário”, tendo participado como Coordenador Executivo, inclusive.

## II. DO DIREITO:

Todas as exposições acima levam a lembrar que o edital possui força vinculante e nele a Comissão deve sustentar qualquer decisão.

EDGAR GUIMARÃES assim se manifesta acerca do princípio da vinculação ao edital:

Por esse princípio todos estão jungidos ao instrumento convocatório, **dele não podendo fugir, sob pena de ferir as “regras do jogo”, tornando passíveis de nulidade os atos praticados sem previsão neste instrumento ou dele divorciados, constituindo-se em garantia do tratamento igualitário a ser dispensado a todos os licitantes ao longo do procedimento licitacional.**<sup>1</sup>  
(Grifos adotados)

Aliás, não pode a Administração Pública afastar-se dos critérios que ela própria estatuiu no edital, sob pena de, em o fazendo, incorrer em ato ilícito, sendo inválida a habilitação que daí resultar. É neste sentido que leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *in verbis*:

Para aferir a habilitação a entidade licitadora **só pode valer-se dos critérios estabelecidos na lei e no edital concernente a cada licitação. A estrita obediência a ele é indispensável. Sua violação acarreta nulidade do ato.**

Quanto aos critérios de habilitação três pontos merecem ser salientados. A saber:

- a) devem propiciar aferição objetiva da idoneidade financeira e técnica dos candidatos **obstando subjetivismos inúteis ensejadores de decisões discriminatórias ou, por duvidosas, questionáveis quanto ao seu acerto. Se os critérios que presidirem a habilitação forem de molde a conferir à comissão julgadora apreciações subjetivas desnecessárias, relegando o exame da matéria a um critério pessoal dos avaliadores, a habilitação é nula.** Ademais, necessitam estar, em todos os seus termos, correlacionados logicamente com sua razão de existir que é a de proporcionar certeza quanto à qualificação dos licitantes;
  - b) os pontos de aferição da idoneidade devem estar apoiados em fatores previstos no edital e proporcionais à complexidade e ao vulto do objeto licitado. A adoção de índices de capacitação alheios aos estabelecidos previamente ou desproporcionais aos encargos que resultarão do certame acarreta nulidade da habilitação, seja porque desobediente ao edital, seja porque o vício resultará dos próprios critérios nele estatuídos. (...) <sup>2</sup>
- (Grifos adotados)

Mas, com o devido respeito, nobre Comissão, tal decisão pode e deve ser reconsiderada, por conter no seu princípio um mero equívoco de interpretação, que poderá ser corrigido, e assim determina a súmula 473 do STF:

**Súmula 473 do STF:** *A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

Muito embora o cenário fático exposto acima já seja suficiente para ensejar a análise da habilitação e conseqüentemente a habilitação desta RECORRENTE, **do ponto de**

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Edgar. *Controle das licitações públicas*. São Paulo: Dialética, 2002, pág. 53.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Licitação*. São Paulo: RT, 1980, pág. 55.

vista legal, a manutenção do resultado do certame da forma originalmente apresentada, **ensejará um cenário ainda mais gravoso ao interesse público e à própria Prefeitura.**

Destaca-se que, de acordo com o que se infere desse princípio – previsto nos art. 3º da Lei Federal nº Lei nº 12.462/2011 – o instrumento convocatório possui força vinculatória, **que limita o poder discricionário da administração àquelas regras predispostas no Edital**, de maneira que **“o descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive, através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública.”**<sup>3</sup>

De forma bastante objetiva, significa afirmar que tendo esta RECORRENTE cumpriu as exigências e especificidades requeridas pelo edital, e por isso **não há alternativa à i. Comissão senão dar continuidade à análise da habilitação, tal como as regras dispostas**, em total respeito aos princípios da igualdade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Isto posto, não só essa i. Comissão de Licitação, mas também os licitantes participantes **se encontram estritamente vinculados àquilo que foi pelo próprio ente contratante designado**, de tal modo que a presente licitação e a contratação realizada em sua decorrência deverão seguir **TODOS** os trâmites e requisitos fixados no ato convocatório, **sob pena de invalidade.**

É dizer que, **uma vez tornado público o edital, encontra-se a Administração Pública e os proponentes inevitavelmente jungidos aos seus termos**, de forma que a inobservância das regras editalícias não pode gerar quaisquer expectativas de direitos, sendo que não cabe ao proponente, ou à Administração eleger os requisitos que irão ou não cumprir, devendo todas as regras do instrumento convocatório serem observadas igualmente por todos.

Com efeito, é assente o entendimento do edital como a *lei interna da licitação*, ou seja, norma máxima a ser obedecida no âmbito do certame. É esta a posição de HELY LOPES MEIRELLES, para quem o “edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas.

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 657.



Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência e da tomada de preços<sup>4</sup>.

MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>5</sup> reforça esse argumento quando afirma:

Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação **se resolve pela invalidade destes últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia.** O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. **Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las.**

(Grifos aditados)

Na mesma linha, o PROFESSOR DIÓGENES GASPARINI alerta que a não vinculação do administrador aos estritos termos do edital poderá ensejar a intervenção do Poder Judiciário com a finalidade de restabelecer a ordem no processo licitatório:

(...) **estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação.** Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento.

**A não vinculação do administrador aos estritos termos do edital, pode ser motivo para o Judiciário interferir (mediante ação movida pelos interessados, bem como pelo Ministério Público ou mesmo qualquer cidadão, pela Ação Popular), fazendo com que o desvio de conduta perpetrado seja anulado, restabelecendo-se a ordem no processo licitatório:**

(...)  
EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES. ALTERAÇÃO COM DESCUMPRIMENTO DA LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA.  
É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação. Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia. A administração, segundo os ditames da lei, pode, no curso do procedimento, alterar as condições inseridas no instrumento convocatório, desde que, se houver reflexos nas propostas já formuladas, renove a publicação (do Edital)

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 11ed. (atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes). São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 102.

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14ª Edição. São Paulo: Dialética, 2010, pág. 568.



com igual prazo daquele inicialmente estabelecido, desservindo, para tal fim, meros avisos internos informadores da modificação. (...) Segurança concedida. Decisão unânime."(STJ, MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998)

(Grifos aditados)

Também a jurisprudência é uníssona ao priorizar a observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, **impedindo que a Administração ou os proponentes desobedeçam ao inicialmente estabelecido**, conforme se verifica dos acórdãos abaixo colacionados que demonstram a consolidação do entendimento no âmbito do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. ADJUDICAÇÃO SUPERVENIENTE. PERDA DE OBJETO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. **PROPOSTA FINANCEIRA EM DESCONFORMIDADE COM O EDITAL. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. ORDEM DENEGADA.**

I. O mandado de segurança voltou-se contra ilegalidades que viciavam o certame, motivo pelo qual superveniente adjudicação não dá ensejo à perda de objeto - pois é evidente que, se o procedimento licitatório é eivado de nulidades de pleno direito desde seu início, a adjudicação e a posterior celebração do contrato também o são (art. 49, § 2º, da Lei n. 8.666/93).

II. Pelo **princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtrar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento.**

III. In casu, a proposta da Impetrante está, de fato, em desconformidade com o disposto no item 15.1, alínea "c" anexo XII do Edital. (fls. 125). O anexo XII do Edital, por sua vez, refere-se a "composição de preços unitários dos serviços"(fls. 91).

IV. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade.

V. Ordem denegada, contra o Ministério Público.

(TJMA – Mandado de Segurança n.º 0413362016; Relator: Desembargador Antônio Guerreiro Júnior; Órgão Julgador: Primeiras Câmaras Cíveis Reunidas; Julgado em: 02/02/2018)

Outrossim, decorre do princípio da legalidade, **o direito público subjetivo que as licitantes possuem**, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 8.666/1993, aplicado subsidiariamente em certames promovidos pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, **de verificar a subordinação da Administração Pública ao procedimento licitatório** previsto em lei, sendo certo que essa veda, expressamente, o descumprimento das normas editalícias.

Para finalizar, diante das inconsistências e inobservâncias apontadas por esta RECORRENTE ao longo das presentes razões recursais, **não há alternativa legal e**

**legítima** senão a reintegração desta ao certame, com a retomada dos trabalhos e, por consequência, a imediata habilitação, em absoluta observância dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

### III. DA CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS FINAIS

Considerando que houve um equívoco por parte dessa douta Comissão de Julgamento ao inabilitar a RECORRENTE;

REQUER-SE O CONHECIMENTO E PROVIMENTO do presente recurso, com atribuição de *efeito suspensivo* (conforme determinação do § 2º do art. 109 da Lei nº. 8.666/93), para que:

1. Seja reformado o julgamento feito pela douta Comissão de Julgamento, habilitando a empresa Cobrape – Companhia Brasileira de Projetos E Empreendimentos, nos moldes e contornos expostos nas razões recursais, e conforme os critérios estabelecidos no presente edital;
2. Caso essa douta Comissão, na improvável hipótese de não reconsiderar a decisão ora atacada, seja remetido o presente Recurso Administrativo à autoridade superior.

Termos em que,  
Pede deferimento.

São Paulo, 28 de outubro de 2021.

---

**Flavio dos Reis Dias**  
Representante legal da empresa  
OAB-SP 282811  
**COBRAPE Cia. Brasileira de Projetos e Empreendimentos**  
CNPJ nº 58.645.219/0001-28  
E-mail: [comercial@cobrape.com.br](mailto:comercial@cobrape.com.br)