



ESTADO DE GOIÁS
AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
SETOR DE ANÁLISE DE EDITAL

Processo: 202200036010716

Nome: AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES - GOINFRA

Assunto: Concorrência Pública 10/2023 - GOINFRA. Execução das obras de terraplenagem, pavimentação e obras de artes especiais (OAE) da GO-309 - trecho: Entroncamento da BR-040 (A) Cristalina/GO - Ponte da Divisa (Unai/MG).

PARECER JURÍDICO GOINFRA/PR-PROSET-ANS-18760 Nº 891/2023

1. RELATÓRIO

1.1. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial, por meio do DESPACHO Nº 822/2023/GOINFRA/PR-06101 (53814682), para análise e emissão de opinativo jurídico relacionado ao marco processual em que a Presidência desta Autarquia deverá rever seus atos administrativos do processo licitatório da Concorrência nº 10/2023-GOINFRA, visando assim conceder a devida higidez processual.

1.2. Do cauteloso impulso dos autos, verifica-se que esta Agência realizou o certame da Concorrência nº 10/2023-GOINFRA (46473921), cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia para execução da **Obra de Terraplenagem, Pavimentação e Obras de Artes Especiais da Rodovia GO-309, Trecho: Cristalina - Divisa MG**, com extensão de 33,52 km.

1.3. Conforme aduz-se ao DESPACHO Nº 3821/2023/GOINFRA/DOR-06105 (SEI Nº 53790194), o Edital do certame licitatório foi publicado no dia 10/04/2023 (46524042), e a data de abertura das propostas restou marcada para o dia 11/05/2023.

1.4. Na data mencionada houve o recebimento dos envelopes de habilitação de 12 empresas licitantes - Ata nº 01/2023 (47576781) - e, após analisados todos os recursos dessa fase licitatória, as propostas comerciais foram abertas em 27/07/2023, sendo eleita a melhor proposta àquela apresentada pela sociedade empresária **CONSTRUSERVICE EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA**, conforme a Ata nº 02/2023 (50076400) e Relatório nº 221/2023-GI-GELIC (50088407) - publicado no dia 31/07/2023 (50159961).

1.5. O resultado foi homologado e adjudicado em 19/09/2023, conforme Termo (50442459) e publicação (51945274). Contudo, após tais providências fora protocolada representação pela banca de advocacia FERREIRA GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS SS, oportunidade em que chegou ao conhecimento desta Agência a suposta prática de crimes realizados pela sociedade empresária **CONSTRUSERVICE EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA**.

1.6. Segundo o relato, a sociedade empresária teria falsificado Certidões de Acervo Técnico, ora requisitos de comprovação da qualificação técnico-operacional, com o intuito de obter vantagem em procedimento licitatório, o que motivou à elaboração da Nota Técnica nº. 03/2023 - SEINFRA/GEINS (SEI 52837338), a qual subsidiou a Solicitação de Ação Corretiva (SAC) nº 7/2023 (SEI 52837424). De acordo com a Diretoria de Obras Rodoviárias (53790194):

Após o resultado da licitação ter sido homologado e adjudicado, foram levantados fatos até então desconhecidos pela Agência pelo escritório de advocacia Ferreira Gomes Advogados Associados SS, que protocolou presencialmente na Goinfra, em 02/10/2023, a Representação (52376744). Neste documento são relatados "graves fatos que vieram à tona recentemente, cuja narrativa constitui em possíveis práticas de crimes pela empresa Construservice Empreendimentos e Construções Ltda", tais como:

- Sobre a CAT/CREA-MA nº 817404/2019: cujo objeto são as obras de desmatamento, limpeza, terraplenagem, pavimentação, obras de arte corrente e drenagem superficial para implantação do Residencial Santa Rita, no município de Codó-MA. Segundo a Representação foram identificadas diversas divergências que geraram dúvidas a respeito da veracidade das informações do documento, comprometendo sua idoneidade, como as datas de registro e baixa da ART e de efetiva execução da obra, confrontadas com imagens de satélite e com registro de datas georreferenciadas, concluindo que o referido residencial estava já integralmente implantado desde o ano de 2013, evidenciando conduta dolosa no ato em que informa que a execução dos serviços se deu no ano de 2019.

- Sobre a CAT/CREA-MA nº 817403/2019: cujo objeto são as obras de desmatamento, limpeza, terraplenagem, pavimentação, obras de arte corrente e drenagem superficial para implantação do Residencial Belém, no município de Pedreiras-MA. Segundo a Representação há duplicidade de informações entre este atestado e o anterior, gerando dúvidas a respeito de sua veracidade, com o agravante de que o referido residencial nem sequer foi localizado no município.

1.7. Haja a vista a relevância e gravidade das informações levantadas, bem como a prática de possível conduta criminosa, o caso foi encaminhado à Controladoria Geral do Estado para conhecimento, por meio do Ofício nº 5954/2023-GOINFRA (52463581), oportunidade em que a Presidência desta Autarquia solicitou a tomada de providências e informou a abertura de procedimento administrativo de responsabilização em face da empresa em comento.

1.8. A CGE elucidou que a competência para apreciação dos fatos encontra-se fora de suas atribuições por força da nova estrutura organizacional da SEINFRA, motivo pelo qual a Gerência de Inspeção da SEINFRA se manifestou por meio da Nota Técnica nº 3/2023-GEINS (52837338).

1.9. Após, foi oportunizada a manifestação à sociedade empresária (53266430), sendo o documento recebido e enviado à Subsecretaria de Controle Interno e Compliance da SEINFRA, para análise e parecer. A Gerência de Inspeção da SEINFRA, por fim, emitiu suas considerações em relação às Certidões de Acervo Técnico (CAT) no Despacho nº 261/2023-GEINS (53531392):

- Sobre a CAT/CREA-MA nº 817404/2019, Residencial Santa Rita, em Codó-MA. As informações trazidas pela Representada não conseguem invalidar as evidências documentais da Nota Técnica nº 3/2023-GEINS, principalmente quanto ao fato do Residencial Santa Rita ter sido entregue aos beneficiários no início de 2012. Com relação às "bocas de lobo", o Relatório Fotográfico (53267133) da empresa Construservice não evidenciou nenhuma "boca de lobo" construída no Residencial. Por derradeiro, a alegação de que o documento é de emissão do Conselho competente não se sustenta, pois a veracidade e exatidão das informações constantes do atestado são de responsabilidade do emitente.

- Sobre a CAT/CREA-MA nº 817403/2019, Residencial Belém, em Pedreiras-MA. Empreendimento atualmente denominado como Loteamento Monte Carlo, em nova diligência utilizando este nome, foi constatado que em 2017 o empreendimento já estava sendo comercializado com pavimentação e meios-fios concluídos. Traz ainda informações a respeito da incorporadora do empreendimento, constituída após a Representação que originou essa investigação, fato que demonstra a irregularidade do empreendimento.

1.10. Entendeu-se pela incapacidade da sociedade empresária em desconstituir os fatos graves levados ao conhecimento desta Agência e das evidências produzidas pela Subsecretaria ligada à Gerência de Inspeção da SEINFRA, motivo pelo qual a Diretoria de Obras Rodoviárias também expressou sua aquiescência quanto às considerações feitas pela aludida gerência ao DESPACHO Nº 3821/2023/GOINFRA/DOR-06105 (53790194):

Como conclusão, a Gerência de Inspeção da SEINFRA diz que a empresa Construservice foi **incapaz de rechaçar as evidências produzidas por essa Subsecretaria, principalmente quanto à credibilidade das Certidões de Acerto Técnico nº 817404/2019 e nº 817403/2019**, que não apresentam correspondência temporal e factual com as obras/contratos e, portanto, permanecem vigentes todos os apontamentos da Nota Técnica nº 3/2023-GEINS, bem como as recomendações emitidas na Solicitação de Ação Corretiva SAC nº 7/2023.

Diante de todo o exposto, a Diretoria de Obras Rodoviárias (DOR) se posiciona em respeito aos resultados inferidos pela unidade competente da Superintendência de Controle Interno e Correição / Gerência de Inspeção da SEINFRA, que foi conclusivo em considerar irregulares as informações contidas nas CAT's nº 817404/2019 e nº 817403/2019.

Com este resultado e percebido que foi dada a oportunidade à empresa quanto ao contraditório e ampla defesa dos fatos levantados, e mesmo assim foi incapaz de rechaçar as evidências produzidas pela Subsecretaria da SEINFRA, em ato contínuo, resta à Goinfra atender a recomendação do Item "a" do SAC nº 7/2023, ou seja, *"rever os atos administrativos do processo licitatório que culminaram na Adjudicação da Concorrência nº 10/2023-GOINFRA à empresa Construservice, em face dos Itens 4.1 e 4.2 da Nota Técnica nº 3/2023-GEINS."*

Em atenção ao Despacho nº 808/2023-PR (53636053), que solicita da DOR conhecimento e manifestação, segue o presente Relatório Descritivo e a sugestão de encaminhar os autos à Gerência de Licitação para revisão dos atos realizados tendo como base a fraude documental, retornando o processo licitatório iniciado em Abril/2023 para a contratação da obra o mais breve possível, uma vez que a execução desta obra, que está incorporada ao FUNDEINFRA, é considerada prioritária e de grande importância pela Administração Estadual, mas o que era planejado para ser executado em 2023 deverá ser adiado para o exercício de 2024 e sucessivamente, trazendo transtornos à população e ao governo.

1.11. Ato contínuo, os autos vieram a esta Procuradoria Setorial para análise e manifestação jurídica.

1.12. É o breve relato.

1.13. Passa-se à fundamentação jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. A apresentação de Certidões de Acervo Técnico com conteúdo falso/fraudulento fere os princípios norteadores do procedimento licitatório da moralidade, da isonomia e da competitividade, e pode conduzir à responsabilidade da sociedade empresária licitante que se vale de tal para a adjudicação do objeto da licitação.

2.2. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é assente em afirmar que a Certidão de Acervo Técnico é o documento conferido por pessoa jurídica de direito público ou privado com o intuito de comprovar o desempenho de determinadas atividades ([Acórdão 48/2014 - Plenário](#)).

2.3. Foi constatado pelo setor técnico que até o presente momento processual as **Certidões de Acervo Técnico nº 817404/2019 e nº 817403/2019, não apresentam correspondência temporal e factual com as obras/Contratos**, respectivamente, do Residencial Santa Rita e do Loteamento Monte Carlo. Acerca da questão, foram as considerações Gerência de Inspeção da SEINFRA (53531392):

- Sobre a CAT/CREA-MA nº 817404/2019, Residencial Santa Rita, em Codó-MA. As informações trazidas pela Representada **não conseguem invalidar as evidências documentais da Nota Técnica nº 3/2023-GEINS, principalmente quanto ao fato do Residencial Santa Rita ter sido entregue aos beneficiários no início de 2012.** Com relação às "bocas de lobo", o Relatório Fotográfico (53267133) da empresa Construservice não evidenciou nenhuma "boca de lobo" construída no Residencial. Por derradeiro, a alegação de que o documento é de emissão do Conselho competente não se sustenta, pois a veracidade e exatidão das informações constantes do atestado são de responsabilidade do emitente.

- Sobre a CAT/CREA-MA nº 8174038/2019, Residencial Belém, em Pedreiras-MA. Empreendimento atualmente denominado como Loteamento Monte Carlo, em nova diligência utilizando este nome, **foi constatado que em 2017 o empreendimento já estava sendo comercializado com pavimentação e meios-fios concluídos. Traz ainda informações a respeito da incorporadora do empreendimento, constituída após a Representação que originou essa investigação, fato que demonstra a irregularidade do empreendimento.**

2.4. A apresentação das certidões com conteúdo nitidamente incoerente com a realidade dos fatos vai de encontro ao princípio da moralidade administrativa, valor que impõe-se a Administração Pública e **a quem com ela se relacionar**. Este é, inclusive, o entendimento da Corte de Contas da União no Acórdão TCU 2179/2010-Plenário:

"Tal conduta foi de encontro ao princípio da moralidade administrativa. Convém esclarecer que a doutrina é consonante em considerar que a moralidade administrativa é uma 'via de mão dupla', vale dizer: impõe-se tanto para a Administração Pública quanto para quem com ela se relacione".

2.5. Portanto, é firme o entendimento assentado, mormente no âmbito da Corte de Contas do Estado de Goiás ([Acórdão Nº: 1813/2018](#)), no sentido de que a mera apresentação de atestado com conteúdo falso caracteriza ilícito não apenas administrativo, posto que punível na esfera penal, e faz surgir, inclusive, a possibilidade de aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade da sociedade empresária que se vale de tal artifício.

2.6. Convém citar, ainda, a literatura de Jesse Torres Pereira Júnior no sentido de que se consuma o fato típico com a frustração ou fraude do caráter competitivo da licitação, independentemente de ter o agente auferido a vantagem que objetivava a conduta punível (Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, Ed. Renovar, 4ª ed., pág. 591). No caso dos autos, verifica-se, preliminarmente, a possível prática da conduta tipificada no art. 337-F do Código Penal:

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

2.7. Exsurge dos autos que a CAT/CREA-MA nº 817404/2019 e a CAT/CREA-MA nº 8174038/2019 carecem de autenticidade, pairam dúvidas sobre a idoneidade das informações arguídas pela empresa CONSTRUSERVICE, mormente, em relação as obras dos loteamentos mencionados.

2.8. A análise das provas acostadas aos autos integra o mérito administrativo, a ser decidido fundamentadamente pela Presidência desta autarquia. Nota-se que já foi conferido o direito ao contraditório sobre os fatos analisados mediante a NOTIFICAÇÃO Nº 191 / 2023 GOINFRA/PR-GABIN-SEG-06114 e a NOTIFICAÇÃO Nº 192 / 2023 GOINFRA/PR-GABIN-SEG-06114, e a revisão da habilitação foi enfrentada pela sociedade empresária ao evento SEI n. 53266430, que também foi objeto de apreciação fundamentada pelos setores técnicos da GOINFRA.

2.9. Assevera-se que a Administração deve rever os seus próprios atos, por força do da autotutela, ora amparada pelo Enunciado n. 473 da súmula jurisprudencial 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.

2.10. Esses deveres-poderes também recebem guarida pelo art. 49 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de

terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

2.11. No mesmo sentido é o art. 53 da Lei n. 9.784/1999, que reforça o dever administrativo de autotutela:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

2.12. Assim também prevê a Lei Estadual n. 13.800/2001, em seu art. 53.

Art. 53 – A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

2.13. Outrossim, veja-se o teor do Acórdão nº. 830/2018 - Plenário do TCU, cuja relatoria foi realizada pelo Ministro Substituto André de Carvalho:

[...]

9. Segundo, a desclassificação da empresa Amazoncreto, conforme explicado pela empresa em sua manifestação da oitiva (peça 23), sob a alegação de problemas com o arredondamento dos valores da sua proposta (peça 27, p. 1-2), posteriormente sua desclassificação fora revista (peça 27, p. 3-4), contudo, após manifestação de outra empresa (Construtora Progresso), o ato que reconsiderou a desclassificação foi tido como nulo, por problemas formais no recurso, a empresa Amazoncreto não teria apresentado sua intenção de recurso, tendo, assim, tal direito precluso nos termos do art. 45, §1º da Lei 12.462/2011 (peça 23, p. 28).

30. Ocorre que o entendimento da comissão é apenas parcialmente correto. De fato, o direito de recorrer restou precluso, contudo, **o dever de a administração rever seus atos eivados de ilegalidade não precluiu**, conforme se explanará.

31. Dispõe o art. 63, §2º da Lei 9.784/1999:

‘Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão incompetente;

III - por quem não seja legitimado;

IV - após exaurida a esfera administrativa.

[...]

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa’.

32. Já a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal estabelece: Súmula 473, 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.

33. Assim, foi correto o não conhecimento do recurso interposto pela empresa Amazoncreto, contudo, o que precluiu foi apenas o direito da empresa em recorrer de decisão, e não o da administração em rever os seus atos eivados de ilegalidade.

34. No caso concreto, não houve preclusão administrativa, uma vez que a administração ficou ciente de seu ato ilegal antes de que houvesse outro ato administrativo, mais precisamente a adjudicação do objeto, até esse momento a Ufam tem o dever de rever seus atos ilegais.

35. Dessa maneira, faz-se imperioso, a determinação de medida corretiva com o fim de anular o ato que inabilitou/desclassificou a ora representante, com a consequente anulação de todos

os atos subsequentes, e o retorno à fase de habilitação, com reanálise das propostas de todas as empresas, obedecendo a ordem das propostas, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992.

[...]

b) a preclusão do direito de recurso por perda de prazo com base no art. 45, §1º da Lei 12.462/2011 não se confunde com o poder/dever de a administração rever seus atos eivados de ilegalidade, desde que ainda na mesma fase da licitação, não tendo, assim, ocorrido a preclusão administrativa, com base no art. 63, §2º da Lei 9.784/1999 c/c a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

2.14. Portanto, o exercício da autotutela administrativa é medida possível, a depender de decisão da Presidência desta autarquia.

2.15. A autotutela neste caso incide anulando o ato administrativo que habilitou tecnicamente a sociedade empresária **CONSTRUSERVICE EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA** na da Concorrência nº 10/2023-GOINFRA (46473921) e os demais atos dele decorrentes. Logo, em atendimento ao art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

2.16. No caso em análise, a habilitação da licitante poderá ser objeto de autotutela, e, consequentemente, a homologação e adjudicação do certame (50442459). As propostas das demais licitantes não devem ser necessariamente anuladas, pois anteriores à análise da habilitação, podendo o feito prosseguir a partir da abertura dos envelopes (47576781), com as propostas já apresentadas.

2.17. Ressalva-se que eventuais outros licitantes em condição equivalente de fraude deverão ser objeto do mesmo tratamento jurídico sobre a sua habilitação.

2.18. É possível ainda que os procedimentos de investigação abertos considerem a reiteração da conduta das licitantes em eventuais outros certames desta Agência ou outros órgãos e entidades estaduais.

2.19. Em tempo, não obstante o procedimento de Responsabilidade de Fornecedor em curso, ante a serendipidade de indícios de autoria e materialidade de conduta penalmente relevante, é recomendável a adoção de providências de cunho investigatório, assim como decidido no DESPACHO DECISÓRIO Nº 170/2023/GOINFRA/PR-06101 (53662149) pela Presidência desta autarquia.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante dos fatos e fundamentos apresentados, conclui-se:

a) É juridicamente possível a anulação do ato de habilitação da licitante CONSTRUSERVICE EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA na Concorrência nº 10/2023-GOINFRA (46473921) e dos demais atos dele decorrentes, a depender da análise fundamentada dos fatos acostados aos autos pela Presidência desta autarquia;

b) No caso em análise, a habilitação da licitante poderá ser objeto de autotutela, e, consequentemente, a homologação e adjudicação do certame (50442459). As propostas das demais licitantes não devem ser necessariamente anuladas, pois anteriores à análise da habilitação, podendo o feito prosseguir a partir da abertura dos envelopes (47576781), com as propostas já apresentadas; e

c) Caso as investigações demonstrem a presença do *fumus comicio delicti*, isto é, a existência de indícios da prática de um crime e indícios suficientes de autoria, será recomendável a extração de cópias do procedimento, em sua integralidade, e a remessa destes ao Órgão Ministerial competente para a promoção da ação penal cabível.

3.2. Enfim, deve-se observar que cabe a esta Especializada prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Agência, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-

administrativa. Salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

3.3. É o parecer.

3.4. Ao consulente.

SETOR DE ANALISE DE EDITAL DO(A) AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES, aos 20 dias do mês de novembro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **YURI MATHEUS ARAUJO PINHEIRO MATOS, Procurador (a) do Estado**, em 20/11/2023, às 19:10, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **53840374** e o código CRC **1482FBEF**.

SETOR DE ANALISE DE EDITAL
AVENIDA GOVERNADOR JOSÉ LUDOVICO DE ALMEIDA 20, S/C - Bairro CONJUNTO CAIÇARA - GOIANIA - GO - CEP 74775-013 - (62)3265-4043.



Referência: Processo nº 202200036010716



SEI 53840374