

JULGAMENTO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM LICITAÇÃO

REF.: Processo Licitatório PREGÃO ELETRÔNICO nº 12.13.02/2023

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE GERENCIAMENTO, EXECUÇÃO, COORDENAÇÃO DOS ACONTECIMENTOS COMEMORATIVOS TRADICIONAIS E INAUGURAÇÕES SOLENES, JUNTO A DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE BEBERIBE/CE.

RECORRENTE: SANIQ LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS E TOLDOS LTDA, CNPJ: 05.104.410/0001-04

I – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Antes de ingressar propriamente no mérito, cabe analisar o requisito de admissibilidade do presente recurso, efetuando assim o exame de admissibilidade. Outrossim, cumpre asseverar que se trata de procedimento licitatório na modalidade pregão e, portanto, regido pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

No curso dos procedimentos licitatórios é comum, natural e legítimo o inconformismo daqueles que não lograram êxito em contratar com a Administração Pública.

Com o propósito de assegurar a defesa dos interesses daqueles que se julgam prejudicados em decorrência de eventuais falhas, erros, inconsistências ou até mesmo ilegalidade é que a lei faculta aos interessados a oportunidade de questionar a decisão do órgão licitante, ainda no âmbito administrativo e, em última análise, por via judicial.

No âmbito do procedimento licitatório, na modalidade pregão, é oportuno observar as disposições contidas na lei de regência. Nos termos do art. 4º, XVIII, da Lei nº 10.520/02¹, a fase recursal, na modalidade pregão, é una, vale dizer, todas as irrisignações dos licitantes devem ser manifestadas em um único momento: ao final da sessão de julgamento, quando conhecido o vencedor do certame. Acresça-se ainda que, a legislação além de exigir que, tão logo se encerre a disputa e declare-se o vencedor, os licitantes que têm a intenção de recorrer manifestem tal intento e também o motivem. Após, se abrirá o prazo para que sejam protocoladas as razões de recurso.

Assim sendo, em sede de admissibilidade recursal, não foram preenchidos, por parte da Recorrente, os pressupostos de legitimidade, interesse processual, tempestividade e fundamentação, contendo o necessário pedido de modificação da decisão, pois a empresa recorrente se utiliza

¹ Art. 4º.

(...)

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;





inadequadamente de um artifício não cabível para a questão tratada, haja vista que não foi levantada qualquer questão de ordem pública, capaz de ensejar a nulidade do ato administrativo.

II – DAS RAZÕES RECURSAIS

Na peça recursal da empresa SANIQ LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS E TOLDOS LTDA, CNPJ: 05.104.410/0001-04, está se utiliza de pedido de anulação de ato administrativo, com esteio no direito constitucional de petição, com argumentos de recurso administrativo, com o fito de tratar uma questão de mérito do certame, a qual é incapaz de ensejar na nulidade do certame, pois sequer diz respeito à matéria de ordem pública, para ser invocada a nulidade do ato.

Foi alegado que a recorrente foi desclassificada por descumprimento dos itens 13.2.1, 13.2.2., 13.2.3. e 13.2.4., todos combinados com o item 13.1, do edital, em razão da proposta final do licitante declarado vencedor, ajustada ao lance vencedor, não ter sido assinada, de forma digital, de acordo com a medida provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Defende a tese de que tal ocorrência não deveria ser motivo suficiente para inabilitá-la, isso porque, tal exigência seria uma afronta ao Princípio do Formalismo Moderado.

III – DO PEDIDO DA RECORRENTE

Requer a Recorrente que as razões recursais sejam deferidas, para que a Comissão Permanente de Licitação do Município de Beberibe/CE reforme a decisão proferida pelo respeitável Pregoeiro, a fim de reverter a medida de inabilitação da recorrente, devendo assim reconsiderar as propostas apresentadas pela respectiva empresa, para o fim de não macular a proposta apresentada em razão da mera ausência de assinatura digital, exigida na peça editalícia.

IV – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRIDA

A empresa RECORRIDA deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para apresentar contrarrazões.

V – DA ANÁLISE

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade pregão, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, regido pelo Edital nº 12.13.02/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Beberibe/CE, cujo objeto é:

REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE GERENCIAMENTO, EXECUÇÃO, COORDENAÇÃO DOS ACONTECIMENTOS COMEMORATIVOS TRADICIONAIS E INAUGURAÇÕES SOLENES, JUNTO A DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE BEBERIBE/CE.



In casu, realizada a Sessão Pública, a Recorrente não se sagrou vencedora, em razão do(s) documento(s), apresentado(s) pela respectiva empresa, não conter a assinatura digital na última folha.

Ocorre que, na fase recursal, foi alegada a ofensa ao Princípio do Formalismo Moderado, no que concerne à exigência contida no item 13.1 da peça editalícia, por requerer que o(s) documento(s) que necessitar(em) de assinatura fosse assinada de forma digital, de acordo com a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, sob pena de desclassificação.

Primeiramente, é oportuno destacar o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório previsto nos arts. 3º e 41, da Lei de Licitações. Estando as partes adstritas ao edital, qualquer desvio aos termos delineados no instrumento, caracteriza afronta ao **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**, o que, obviamente, não é admissível no caso *sub examine*, devendo a administração afastar as partes que pretendem violar tal princípio.

No caso em tablado, a Recorrida apresentou as declarações exigidas em divergência com as especificações exigidas pelo edital, pois que ausente da respectiva assinatura digital, consoante prevê a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, no que tange o Pregão Eletrônico nº 12.13.02/2023.

Com a evolução do direito digital e com a transformação de processos físicos em processos eletrônicos, surgiu a necessidade de acelerar-se e otimizar-se a validade de documentos, também pela via eletrônica, ou seja, sem a sua impressão e assinatura física, conseqüentemente, desprezando a autenticidade do signatário.

No caso em apreço, a própria autoridade emitente disponibiliza meios para verificar a autenticidade do documento apresentado, sem que seja necessária perícia grafotécnica ou qualquer outro meio de legitimação da assinatura do signatário.

Urge ressaltar que a recente Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu novas regras para Licitações e Contratos Administrativos, em substituição à Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC – Lei 12.462/11), trouxe a ideia de tornar os processos licitatórios mais eficientes, sustentáveis e econômicos, prevê em seu artigo 12, que no processo licitatório, será observado, entre outros:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico.

Portanto, os atos nas licitações passam a ser preferencialmente digitais e, portanto, é permissivo legalmente previsto a apresentação de documentos assinados digitalmente, como ocorreu





no caso em tela, em que o Edital, em seu item 13.1, exigiu que o(s) documento(s) que necessitar(em) de assinatura e/ou o(s) que for(em) original(is), deverá(ão) ser autenticado(s) ou assinados de forma digital de acordo com a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, sob pena de inabilitação.

Ademais disso, vale assentar que já existem diversos entendimentos de tribunais quanto a validade da assinatura escaneada. O entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, caminha no sentido de que a **assinatura escaneada**, por se tratar de uma mera inserção no documento, não encontra amparo legal, e, portanto, não tem **validade** no mundo jurídico.

Ou seja, **assinatura** digitalizada é apenas uma cópia **escaneada**, o que não a torna válida.

Nessa senda, no que tange aos certames licitatórios, o licitante deverá atender aos seguintes critérios:

- ✓ Assinatura Escaneada: Não será aceita (não tem validade jurídica);
- ✓ Assinatura Eletrônica: Não se aplica normalmente, porém pode ser utilizada;
- ✓ Assinatura Digital: É a assinatura aceita nas licitações públicas, por ser a mais confiável e equivale à assinatura de próprio punho, com firma reconhecida em cartório.

Assim, mesmo que o edital não trouxesse nenhuma informação sobre a validade de assinatura escaneada, o licitante deveria se ater a assinar sua proposta, planilhas, declarações entre outros documentos, utilizando a assinatura digital (de preferência) ou assinatura eletrônica, conforme já se encontra previsto na legislação.

Imperioso destacar, ainda, a **Lei nº 14.063/2020**, a qual dispõe sobre a **validade do uso de assinaturas eletrônicas** em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos; e altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Vejamos o que reza o art. 1º do referido diploma normativo:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de **softwares** desenvolvidos por entes públicos, com o objetivo de proteger as informações pessoais e sensíveis dos cidadãos, com base nos incisos X e XII do **caput** do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), bem como de atribuir eficiência e segurança aos serviços públicos prestados sobretudo em ambiente eletrônico.

Vejamos, também, o que diz a **Resolução-TCU 233/2010**, art. 10, alterada pela **Resolução-TCU 312/2020**:



"Art. 10. Os documentos eletrônicos produzidos no TCU terão garantia de autoria, autenticidade e integridade asseguradas, nos termos da lei, mediante **utilização de assinatura eletrônica** nas seguintes modalidades:

- I – assinatura digital baseada em certificado digital, de uso pessoal e intransferível, emitido por autoridade certificadora credenciada à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); ou
- II – assinatura mediante login e senha.

§ 1º Em caso de impossibilidade técnica, os documentos poderão ser produzidos em papel e assinados de próprio punho pela pessoa competente, devendo a versão assinada ser digitalizada e inserida na solução de tecnologia da informação do e-TCU, observados os requisitos estabelecidos em ato do Presidente do TCU.

§ 2º Qualquer servidor ativo poderá atestar a fidedignidade de documentos eletrônicos oriundos da digitalização, quando solicitado, mediante uso de assinatura eletrônica nos termos deste artigo."

Disso extrai-se que, se o próprio TCU já vem fazendo essa exigência quanto ao uso de assinatura digital, nos documentos apresentados àquela insigne Corte de Contas, não há qualquer óbice à Administração Pública em fazer a mesma exigência, em consonância com os ditames da Lei nº 14.063/2020, que visa atribuir eficiência e segurança aos serviços públicos prestados, sobretudo em ambiente eletrônico.

À luz do exposto, ao contrário do que alega a Recorrente, a exigência de assinatura digital na última folha da proposta final dos licitantes não tem o condão de afastar a habilitação das empresas supras, ao contrário, visa proporcionar segurança jurídica ao certame licitatório que é realizado em ambiente eletrônico.

Resta claro, portanto, que eventual decisão em sentido contrário, que admitisse, à guisa de exemplo, assinatura escaneada nas propostas, macularia o princípio da **VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**.

O edital é a lei interna da licitação, cuja finalidade é estabelecer regras que garantam a segurança jurídica contratual, ensejando um dos mais comezinhos princípios do direito administrativo: a Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Esse princípio é imprescindível ao instituto da licitação, visto que dele se extraem as regras que garantem a segurança do desenvolvimento do procedimento licitatório, tanto à Administração quanto às empresas interessadas a participarem dele.

Através dele, a Administração expõe suas exigências, impondo aos licitantes a apresentação de documentação formal apta a comprovar e garantir o seu cumprimento e, por consequência, demonstrar se estão qualificadas ao cumprimento do contrato.



Para as empresas licitantes, a preciosidade do edital não é diferente, já que, por meio dele, são guiadas para uma competição previamente estabelecida e justa.

Enfim, são as regras existentes no edital que irão garantir o tratamento entre a Administração e os competidores em pé de igualdade, não havendo nelas qualquer ilegalidade.

Assim, somente estará apto a ganhar a licitação quem efetivamente cumprir todas as regras editalícias, além de oferecer a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Nesse sentido, as regras previamente estabelecidas pelo edital devem ser cumpridas por todos os participantes igualmente, sob pena de serem afastados do certame.

O art. 37, XXI, da Constituição Federal, que cuida especificamente dos conceitos administrativos, direitos e garantias individuais e coletivas nas licitações públicas, dispõe:

art. 37 - **A administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

(...)

XXI - ressalvado os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivadas na proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Nessa esteira, a legislação específica, a seu turno, passou a distinguir os princípios norteadores do processo das licitações.

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles (pág. 288), ao comentar o artigo 40, Lei nº 8.666/1993, que trata do edital, ponderou:

[...] o edital é o ato pelo qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da *concorrência*, de *tomada de preços*, de *concurso* e de *leilão*, fixa as condições de sua realização e convoca interessados para apresentação de suas propostas. Como lei interna da concorrência e da tomada de preços, vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas. Todavia, nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência e da tomada de preços.



Já o artigo 3º do Estatuto das Licitações, relaciona a vinculação ao instrumento convocatório dentre os princípios básicos da licitação, também estando prevista no artigo 41 daquele diploma legal, o qual assevera: A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, a que está estritamente vinculada.

Sobre o tema o citado, o renomado Hely Lopes Meirelles ensina:

[...] a vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação". Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei internada da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento." (obra citada, pág. 274. g.n)

Nas palavras do doutrinador Diógenes Gasparine (1995²):

(...) 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.

Nesse sentido também é pacífica a jurisprudência, da qual é exemplo o v. acórdão assim ementado:

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)

² Direito Administrativo, 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995.



com igual prazo daquele inicialmente estabelecido, desservindo, para tal fim, meros avisos internos informadores da modificação. Se o Edital dispensou às empresas recém-criadas da apresentação do balanço de abertura, defeso era à Administração valer-se de meras irregularidades desse documento para inabilitar a proponente (impetrante que, antes, preenchia os requisitos da lei). Em face da lei brasileira, a elaboração e assinatura do balanço é atribuição de contador habilitado, dispensada a assinatura do Diretor da empresa respectiva. (STJ, MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998).

Assim, ante tudo o que fora explanado, deverá a Recorrente ter seu recurso conhecido, em homenagem ao Direito de Petição, mas não tendo procedência para reformar a decisão que a desclassificou, em razão da não observância das exigências do item 13.1 do Edital do presente certame, no momento oportuno, garantindo assim a legalidade do ato, a segurança jurídica e a preservação da isonomia entre os licitantes.

VI - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo que os argumentos trazidos a lume pela Recorrente SANIQ LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS E TOLDOS LTDA, CNPJ: 05.104.410/0001-04, em sua peça recursal, NÃO SÃO SUFICIENTES para conduzir-me a reforma da decisão ora combatida.

Salvo entendimento melhor, faça-se subir o presente processo, devidamente instruído à apreciação dos Secretário de Educação, Assistência Social e Cidadania, Saúde e Turismo e Cultura para apreciação e deliberação superior.

Beberibe/CE, 23 de janeiro de 2024.


Josimar Gomes Sousa

Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Beberibe/CE.



A



ANÁLISE DA AUTORIDADE COMPETENTE

Processo Licitatório: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09.19.01/2023

Tipo: RECURSOS ADMINISTRATIVOS

RECORRENTE: SANIQ LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS E TOLDOS LTDA, CNPJ: 05.104.410/0001-04.

Presente o Processo Licitatório na modalidade pregão eletrônico, regido pelo edital nº 12.13.02/2023, cujo objeto é selecionar a proposta mais vantajosa objetivando o "REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE GERENCIAMENTO, EXECUÇÃO, COORDENAÇÃO DOS ACONTECIMENTOS COMEMORATIVOS TRADICIONAIS E INAUGURAÇÕES SOLENES, JUNTO A DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE BEBERIBE/CE".

Tendo em vista o recebimento do processo administrativo, de origem do Pregoeiro do Município de Beberibe, devidamente instruído em suas formalidades intrínsecas e extrínsecas, e, baseados nos fatos e argumentos, manifestaremos a seguir nossa decisão final:

RESOLVE: Nestes termos, ratificar a decisão deliberada pelo nobre Pregoeiro, CONHECENDO do apelo interposto pela empresa SANIQ LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS E TOLDOS LTDA, CNPJ: 05.104.410/0001-04, em respeito ao Direito de Petição alegado, para, no mérito, manter na íntegra a decisão que declarou a inabilitada no presente certame.

Beberibe/CE, 23 de janeiro de 2024.


Alison Freitas Lima

Secretário de Turismo, Cultura e Desenvolvimento Econômico

