



MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

Prefeitura Municipal de Nova Friburgo

Nova Friburgo - RJ

Processo nº 25282
Data 21/09/23
2

Relatório de Histórico de Andamento de Atividades

PROTOCOLO

Identificador: 0ed96da5-69b3-4583-9343-8377e1d2c32c

Protocolo: Processo Requerimento Nº 025282/2023

Data: 21/09/2023 14:22:50

Origem: SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA
*** contatos indisponíveis ***

Contato: SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA
*** contatos indisponíveis ***

Protocolador: ROSA AMÉLIA LEMOS SILVA

Assunto: RECURSO - LICITAÇÃO

Detalhamento: RECURSO

HISTÓRICO DAS ATIVIDADES

por ordem das atividades mais recentes

[versão completa](#)

Nº	Origem	Destino	Movimentação	Situação
1	Prefeitura Municipal de Nova Friburgo Prefeitura Municipal de Nova Friburgo	com. contatação		

ILUSTRE SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA
FRIBURGO- RJ

Processo nº 25282
Data 21/9/23
10

Ref: TOMADA DE PREÇO 014/2023 – PROCESSO ADMINISTRATIVO
Nº:5.361/2021

SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA, inscrita no CNPJ nº 10.733.602/0001-01, com sede à Rua Álber Abib. Nº145 – Centro de Duas Barras – RJ, CEP 28650-000, que neste ato regularmente representado por seu Representante Legal, Sr Jader Júlio Thurler, conforme RG Nº959347 IFP, CPF Nº. 429.515.348-68, tempestivamente, vem, com fulcro na alínea “a”, do inciso I, do art. 109, da Lei nº 8666 / 93, à presença de Vossa Senhoria, a fim de interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO,

Contra a decisão desse digníssimo Pregoeiro que inabilitou a empresa **SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA**, por apresentar seu Atestado de capacidade técnica sem comprovação de autenticidade.

I – FATOS

No dia 14 de Setembro do corrente exercício financeiro, a Prefeitura Municipal de Nova Friburgo realizou certame de licitação na modalidade Tomada de Preço, objetivando a eventual **REFORMA DO POSTO DE SAÚDE DR.SÍLVIO HENRIQUE BRAUNE**. Atendendo ao chamamento dessa Instituição para o certame licitatório susografado, a recorrente veio participar com a mais estrita observância das exigências editalícias.

7

PROCESSO nº 25282
Data 21 9 23
4

No entanto, após a análise da documentação apresentada pelos licitantes, a Comissão de Licitação culminou por julgar como INABILITADA, pelo fato de ter apresentado o Atestado técnico sem comprovação de autenticidade.

É sabido que o atestado de capacidade técnica é um dos documentos exigíveis para comprovação da qualificação técnica dos licitantes que pretendem fornecer para o governo, conforme disciplina o inciso II, artigo 30 da Lei de Licitações:

II – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Segundo a revista do Tribunal de Contas da União “Atestados de capacidade técnica são documentos fornecidos por pessoa jurídica, de direito público ou privado, para quem as atividades foram desempenhadas com pontualidade e qualidade. É nesse documento que o contratante deve certificar detalhadamente que o contratado forneceu determinado bem, executou determinada obra ou prestou determinado serviço satisfatoriamente. (Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010., pag. 407)

O objetivo do atestado de capacidade técnica é comprovar a experiência da empresa licitante no objeto licitado, a ser contratado.

Entretanto, a Lei de Licitações é omissa quanto as características, o teor, as informações exatas que um atestado deve ter. Não obstante, entendemos que, para salvaguardar-se, o atestado deverá contemplar todas as características dos serviços prestados. Deverá conter:

- Identificação da pessoa jurídica eminente;
- Nome e cargo do signatário;
- Endereço completo do eminente;
- Período de vigência do contrato;
- Objeto contratual;
- Quantitativos executados;
- Outras informações técnicas necessárias e suficientes para a avaliação das experiências referenciadas pela Comissão de Licitação.

Delimitando o assunto, tema de nossa discussão, muitos órgão públicos vem exigindo dos licitantes que a comprovação da qualificação técnica por meio do atestado de capacidade técnica seja com firma reconhecida do signatário.

Por um lado a exigência do reconhecimento de firma no atestado de capacidade técnica atribuir maior legitimidade ao documento e serenidade ao processo. Noutro lado, dificulta o alcance do documento devido a tarefa do reconhecimento da assinatura.

Nesta esteira, traga-se a baila o disposto no § 1º, artigo 30 da Lei 8666/93:

Processo nº 25282
Data 21 a 23
5
AD

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

O dispositivo legal preconiza que o licitante poderá apresentar atestados fornecidos tanto por pessoa jurídica de direito público, como do privado.

Para uma análise mais acurada temos que separar a exigência do reconhecimento de firma do atestado fornecidos por pessoa jurídica de direito público e do direito privado.

I – Da exigência de firma reconhecida de Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público

Quando falamos em atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, não há o que falar na obrigatoriedade de que o mesmo possua firma reconhecida, uma vez que os documentos emitidos por servidor público tem fé pública conforme estabelece nossa carta magna, vejamos:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II – Recusar fé aos documentos públicos;

Trata-se da presunção de veracidade. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro “a presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.” (in Direito Administrativo, 23ª Ed, São Paulo: Atlas, 2010 p. 198).

Isto posto, tal exigência torna-se despropositada além de exorbitante.

II – Da exigência de firma reconhecida de Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito privado

Já a exigência de firma reconhecida para os atestados fornecido por pessoa jurídica de direito privado é uma questão que possui mais controvérsia. Todavia, desde já, nosso posicionamento é quanto da ilegalidade da exigência de firma reconhecida para os atestados fornecido por pessoa jurídica de direito privado pelos motivos que abordaremos.

A priori, abrimos parênteses para mencionar que ao realizar pesquisas na rede mundial de computadores – Internet – deparamo-nos com algumas decisões de órgãos públicos no sentido de que a exigência de atestado com firma reconhecida está de acordo com a jurisprudência do TCU – Tribunal de Contas da União que. Data máxima vênia, discordamos eis que as decisões não são no sentido da legalidade de tal exigência, senão vejamos:

São citadas duas decisões em especial:

ACÓRDÃO No 616/2010 – TCU – 2a Câmara
Vistos, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada por esta Unidade Técnica com o objetivo de averiguar a regularidade na execução dos contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada para a Companhia de Eletricidade do Acre – Eletroacre.

[...]

9.4.1 na realização de futuros procedimentos licitatórios:

[...]

9.4.1.2 **discrimine de forma inequívoca todos os documentos a terem suas assinaturas com firma reconhecida**, evitando, desta forma, inabilitações pelo descumprimento de formalidades editalícias, ocasionadas pela interpretação equivocada de suas disposições, bem como em busca da proposta mais vantajosa para administração, em conformidade com o art. 3o, caput, da Lei no 8.666/93;

Note-se que a jurisprudência supracitada em nenhum momento orienta que o atestado deverá ter firma reconhecida e sim orienta que as regras editalícias devem ser claras, sem informações dúbias afim de evitar interpretações equivocadas.

É citado também uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA EM CERTAME LICITATÓRIO.

1. A ausência de reconhecimento de firma é mera irregularidade formal, passível de ser suprida em certame licitatório, em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

2. Recurso especial improvido.” (REsp 542.333/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/10/2005, DJ 7/11/2005, p. 191)

O julgado do STJ também não orienta que o atestado deverá ter firma reconhecida e sim que a falta de reconhecimento de firma não deverá ser motivo para a inabilitação do licitante por considerar mera irregularidade formal (Isto porque foi exigido no edital).

Em contrapartida, há diversos arrimos que demonstram que a exigência de reconhecimento de firma no atestado de capacidade técnica é exorbitante, para não dizer ilegal, corroborando com nosso posicionamento, a saber:

1. Como já mencionamos anteriormente a Lei de Licitações não regrou as características exatas do atestado. Logo, as exigências devem ser tida como parcimônia/comedida a fim de não restringir a competitividade do certame, o que a nosso ver, repetimos, restringe pois o reconhecimento de firma dificulta o alcance do documento.

Hely Lopes Meirelles, pai do Direito Administrativo Brasileiro leciona que ” Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto, na Administração pessoal é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe. Na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.” (grifo nosso)

Processo nº 05282
Data 21 a 23
Folha 7

A própria Corte de Contas da União orienta algumas observações quanto ao atestado e em nenhum momento cita o reconhecimento de firma dos mesmos:

“Devem os atestados de capacidade técnica ser/estar:

- relacionados ao objeto da licitação;
- exigidos proporcionalmente ao item, etapa ou parcela ou conforme se dispuser a divisão do objeto;
- fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, com identificação do emissor;
- emitidos sem rasuras, acréscimos ou entrelinhas;
- **assinados por quem tenha competência para expedi-los;**
- registrados na entidade profissional competente, quando for o caso;

Ainda com relação a exigências de atestados, deve ser observado que:

- seja pertinente e compatível em características, quantidades e prazos exigidos na licitação;
- sempre que possível, seja permitido somatório de quantitativos, de forma a ampliar a competição;
- não seja limitado a tempo (validade), época ou locais específicos;
- possa ser demonstrada a comprovação de aptidão até a data de entrega da proposta, não restrita à de divulgação do edital.”

(Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010, pag. 409)

2. A Lei 9784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal disciplina que:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

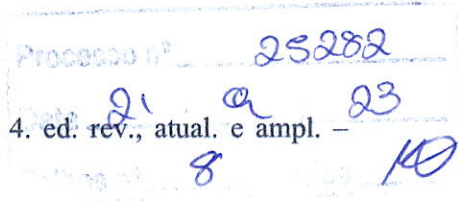
3. O Código de Processo Civil (Lei 5869/73) disciplina que:

Art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

4. Por fim e não menos importante o Tribunal de Contas da União já orientou em sentido similar à Lei 9784/1999, acima citada, da não exigência de reconhecimento de firma quando não houver lei expressa neste sentido:

“Ressalvada imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.”

(Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010, pag. 464)



II – AS RAZÕES

Inicialmente, a lei 8666/93 diz que os documentos podem ser autenticados por servidor público ou cartório competente, *in verbis*:

Lei Federal 8666/93

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou **publicação em órgão da imprensa oficial.**

Cabe observar que a nova lei 14.133/2021 amplia as possibilidades de autenticação, *in verbis*:

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

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular **poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;**

Dito isto, a legislação não trouxe como regra que as entidades de classe pudessem autenticar documentos. Em regra, todos os licitantes devem obediência à lei e ao disposto no edital previsto conforme dispõe o artigo 3 e 41 da lei 8666/93 e artigo 5 da nova lei de licitação 14.133/2021, princípio da legalidade e estrita vinculação.

Todavia, seguindo a orientação dos acórdãos 1211/2021 e 988/2022 do Tribunal de Contas da União - TCU e a nova lei de licitação 14.133/2021, o correto é administração conceder a oportunidade de saneamento deste erro ou falha, na dúvida da veracidade do atestado de capacidade apresentado, realizar diligências.

DILIGÊNCIAS

Lei Federal 8666/93:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§ 3o É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a **promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo**, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Nova Lei de Licitação 14.133/2021

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, **salvo em sede de diligência,**

para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que **necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;**

SANEAMENTO DE ERROS FALHAS

Acórdão 1211/2021 - Plenário Relator - WALTON ALENCAR RODRIGUES:

O edital de licitação constitui instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, quais sejam, assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93. Dessa maneira, a interpretação e a aplicação das regras estabelecidas devem ter por norte o atingimento dessas finalidades, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuam para esse desiderato.

As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

Em alinhamento com esse entendimento, a vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993, deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação. Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Isso porque admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

Acórdão 988/2022 - TCU-Plenário. Data da sessão: 04/05/2022. Relator: Ministro Antonio Anastasia:

"(..) nos casos em que os documentos faltantes relativos à habilitação em pregões forem de fácil elaboração e consistam em meras declarações sobre fatos preexistentes ou em compromissos pelo licitante, deve ser concedido prazo razoável para o devido saneamento, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999"

Lei Federal 14.133/2021

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

Outrossim, em nosso sentir, a administração agiu com excesso de rigor. Sobre este tema, os professores Aniello Parziale e Antonio Cecílio Moreira Pires, entende que deve ser observado o princípio da razoabilidade, em contrapartida, ao excesso de rigorismo. Para fundamentar tal entendimento, os autores embasaram em julgados do Superior Tribunal de Justiça - STJ, *in verbis*:

Princípios de observância obrigatória na licitação. Princípio da Razoabilidade. Julgamento da licitação. Excesso de rigorismo na atuação estatal. Descabimento: STJ – MS nº 7.724/DF – Relatoria: Ministro Milton Luiz Pereira – “1. Cláusulas editalícias com dicção condicional favorecem interpretação amoldada à sua finalidade lógica, merecendo compreensão moderada a exigência obstativa do fim primordial de licitação, aberta para ampla concorrência. A interpretação soldada ao rigor tecnicista deve sofrer temperamentos lógicos, diante de inafastáveis realidades, sob pena de configuração de revolta contra a razão do certame lucrativo.” Princípios de observância obrigatória na licitação. Princípio da Razoabilidade. Julgamento da licitação. Excesso de rigorismo na atuação estatal. Descabimento: STJ – MS nº 5.693/DF – Relatoria: Ministro Milton Luiz Pereira – “1. O interesse público reclama o maior número possível de concorrentes, configurando ilegalidade a exigência desfilhada da lei básica de regência e com interpretação de cláusulas editalícias impondo condição excessiva para a habilitação.”

Princípios de observância obrigatória na licitação. Princípio da Razoabilidade. Julgamento da licitação. Excesso de rigorismo na atuação estatal. Descabimento: STJ – MS nº 5.779/DF – Relatoria: Ministro José Delgado – “1. A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo. 2. O ordenamento jurídico regulador da licitação não prestigia decisão assumida pela Comissão de Licitação que inabilita concorrente com base em circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, fazendo exigência sem conteúdo de repercussão para a configuração de habilitação jurídica, da qualificação técnica, da capacidade econômico-financeira e da regularidade fiscal.” Cecílio Moreira Pires, Antonio; Parziale, Aniello. Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos; Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021 (Manuais Profissionais) (pp. 493-494). Editora Almedina Brasil. Edição do Kindle.

III – PEDIDO

Processo nº 25282
Data 21 / 09 / 23
21 09 23

Por todo o exposto, e confiante na benemérita compreensão dessa justa autoridade julgadora e/ou comissão, pedimos:

Que seja julgado procedente o presente recurso, dando-lhe total provimento, para habilitar a recorrente e declarar apta a participar da segunda fase do procedimento, ou seja, abertura de propostas, revendo, assim, a r. decisão que a inabilitou.

Na expectativa de que tudo se resolva administrativamente, sem a necessidade de se buscar a tutela jurisdicional, e, tudo por ser questão de direito e de se fazer a mais lúdima Justiça!!!

Nestes Termos

P. Deferimento

Nova Friburgo, 21 de Setembro de 2023

Documento assinado digitalmente
gov.br JADER JULIO THURLER
Data: 20/09/2023 15:25:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Jader Julio Thurler
Representante Legal
CPF: 429.515.348-68

RECEBI EM 21/09/2023,
- AS 16 HORAS -
MAI-149.345



Comissão de Contratação <licitacao.cplpmnf@gmail.com>

RECURSO - TOMADA DE PREÇOS Nº 014/2023 - NOVA FRIBURGO

4 mensagens

Nº Proc. 25.282/23
Rubrica
Folha 12Comissão de Contratação <licitacao.cplpmnf@gmail.com> 21 de setembro de 2023 às 17:07
Para: Gilber de Paula <gilber.paula@hotmail.com>, Gregory Fagundes <gregofag@gmail.com>

PREZADOS SENHORES:

ENCAMINHAMOS, EM ANEXO, PARA AS CONTRARRAZÕES DE V.SAS., O RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA **SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA.**, CONTRA A PREFEITURA DE NOVA FRIBURGO, EM SUA TOMADA DE PREÇOS Nº 014/2023, QUE TRATA DA OBRA DE REFORMA DO POSTO DE SAÚDE DR. SILVIO HENRIQUE BRAUNE.

SALIENTAMOS QUE O PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE SUAS CONTRARRAZÕES, INICIA-SE EM **22/09/2023 ATÉ 28/09/2023**, PODENDO ESTAS, SEREM ENCAMINHADAS VIA E-MAIL (licitacao.cplpmnf@gmail.com), NA IMPOSSIBILIDADE DE PROTOLOIZAÇÃO EM NOSSA SEDE.

ATENCIOSAMENTE
MARIZE SEVILHA
PRESIDENTE SUBSTITUTA DA CPL

ATENÇÃO: FAVOR ACUSAR RECEBIMENTO **RECURSO DA SERRAMAR.PDF**
2756KGilber de Paula <gilber.paula@hotmail.com> 21 de setembro de 2023 às 18:54
Para: Comissão de Contratação <licitacao.cplpmnf@gmail.com>

Recebido

Boa noite

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Gregory Fagundes <gregofag@gmail.com> 22 de setembro de 2023 às 16:01
Para: Comissão de Contratação <licitacao.cplpmnf@gmail.com>

Boa tarde,

Acuso o recebimento!

Att,
GREGOFAG

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Comissão de Contratação <licitacao.cplpmnf@gmail.com> 25 de setembro de 2023 às 12:15
Para: Gregory Fagundes <gregofag@gmail.com>

Obrigada pelo retorno.

Marize Sevilha
Membro da CPL

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Comissão Permanente de Licitação

DECISÃO RECURSAL - TOMADA DE PREÇOS Nº 014/2023

Processo Administrativo nº: 25.282/2023

(Apenso aos PAs nº 5.361/2021, 25.572/2023 e 25.757/2023)

OBJETO

O objeto da licitação é a **REFORMA DO POSTO DE SAÚDE DR. SÍLVIO HENRIQUE BRAUNE, LOCALIZADO NA RUA SOUZA CARDOSO, VILA AMÉLIA, NOVA FRIBURGO-RJ.**

DAS RAZÕES DO RECURSO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante, neste ato recorrente, **SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA.**, CNPJ Nº 10.733.602/0001-01, protocolado através do processo administrativo nº 25.282/2023, na data de 21/09/2023, às 14h:22min, tendo cientificado este subscritor de seu teor, no mesmo dia (fl. 11), e encaminhado às 17h:07min. *e-mail* aos demais licitantes interessados para que apresentassem seus argumentos em sede de contrarrazões.

Em suma, a recorrente alega que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) julgou a inabilitação da mesma de forma equivocada, por ter apresentado atestado técnico sem comprovação de autenticidade, motivo pelo qual requer a reforma da decisão, sob a base do Princípio da Razoabilidade em relação ao excesso de formalismo, além de argumentar a disposição legal do artigo 43, § 3º da Lei 8.666/93 quanto à possibilidade da CPL promover diligências para esclarecimento ou complementação à instrução processual.

DA DECISÃO PROCEDIMENTAL

INICIALMENTE

Cabe aclarar, de modo abreviado, que a *contrario sensu* do que foi aventado pela recorrente em quase todo o conteúdo narrado em sua peça apelante, o motivo da declaração de sua inabilitação não se deu em razão de exigência de firma reconhecida de signatário em atestado de capacidade técnica, como argumenta, reiteradamente. As razões narradas não se consubstanciam com o que foi descrito nos FATOS (Item 1). A Recorrente foi inabilitada, unanimemente, por exibir atestados de capacidade técnica sem comprovação de autenticidade e não demonstrar os respectivos originais, conforme consignado em Ata de Sessão de Julgamento (fl. 1.255 - Vol. VI) assinada pela mesma e demais participantes, senão vejamos:

Comissão Permanente de Licitação

(...) Em seguida, após questionamento da empresa **GREGOFAG CONSTRUÇÕES E REFORMAS LTDA.**, foi constatado pela Comissão Permanente de Licitação que os atestados de capacidade técnica foram apresentados sem cópia de comprovação de autenticidade e não foram demonstrados os documentos originais para que os servidores que compõem a CPL pudessem proceder a verificação. Indagado, o representante da licitante, Sr. Cássio Pires Thurler, confirmou não haver trazido a referida documentação em originais. A CPL entendeu, por unanimidade, pela INABILITAÇÃO da mesma.

Dessa feita, reitero que o representante da recorrente, Sr. Cássio Pires Thurler, foi interpelado acerca da apresentação dos originais para devida conferência, como exigência editalícia, que reparariam qualquer incerteza relativa à autenticidade dos documentos, para consequente autenticação por membro dessa CPL, e o mesmo declarou que não havia trazido. Descrevo abaixo textos insígnies do instrumento convocatório, a respeito do tema:

(...)

11.2 Pode a Comissão Permanente de Licitação (CPL) solicitar a exibição do original de qualquer documento, a qualquer momento.

11.3 Os documentos deverão estar em plena validade e poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração ou publicação em órgão da Imprensa Oficial. Os que forem de emissão da própria proponente deverão ser datilografados ou impressos em papel timbrado da licitante, registrar o número desta licitação e estar datados e assinados por seu representante legal ou preposto legalmente estabelecido. **A exibição do documento original dispensa a autenticação em cartório.**

(...)

13.8 Serão considerados habilitados os licitantes que atenderem integralmente às condições previstas neste Edital. *Grifei*

Portanto, nesse viés, entendo que a CPL agiu dentro da legalidade, ao promover a decisão de INABILITAÇÃO da licitante.

DO PRAZO RECURSAL

Seguindo as regras e Princípios de Garantia da Ampla Defesa e do Contraditório, foi consignado na Ata que a recorrente manifestava-se com intenção de promover recurso, o que se consolidou na

Comissão Permanente de Licitação

data de 21/09/2023, dentro do prazo legal de 05 (cinco) dias, pelo que deverá ser seu recurso considerado TEMPESTIVO.

Dessa forma, considerando o artigo 109, §3º da Lei 8.666/1993, abriu-se prazo para os demais licitantes exercerem seus direitos de impugnação ao recurso (contrarrazões), conforme demonstra o e-mail acostado nesse procedimento administrativo à fl. 12, permanecendo o feito nessa CPL, com vista franqueada aos interessados.

Ato contínuo, nas datas de 26 e 27/09/2023, respectivamente, as empresas participantes do certame, a saber **GILBER JOSÉ DE PAULA ME., CNPJ N.º 28.246.739/0001-05** e **GREGOFAG CONSTRUÇÕES E REFORMAS LTDA., CNPJ N.º 34.959.139/0001-89** apresentaram suas contrarrazões, com prazo terminante em 29/09/2023, razão pela qual entendo por TEMPESTIVAS.

DA DECISÃO DE MÉRITO

Ultrapassados esses esclarecimentos, quanto ao mérito, há que serem prestigiados, obrigatoriamente, os princípios que regem as Leis afetas a espécie, basilarmente o Princípio da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Assim, antes de mais nada, reforço a tese de que a CPL não cometeu quaisquer ilegalidades no momento da decisão pela inabilitação, considerando o imediato questionamento ao representante da recorrente para que pudesse sanar as dúvidas quanto à autenticidade, através da apresentação dos originais da documentação, com o propósito de fazê-lo junto aos servidores que ali se encontravam.

E, de antemão, transcrevo aqui o texto legal do artigo 43 da Lei 8.666/93, para que o tema seja exposto e superado:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§3º. É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

A temática da promoção de diligências pela CPL é questão, muitas vezes, mais complexa do que aparentemente pode se imaginar. A aplicação inadequada dessa importante ferramenta processual prevista na Lei Geral de Licitações, pode acarretar violação direta aos Princípios da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, a partir de um tratamento excepcional a um licitante em detrimento dos demais. Seria, com a máxima *venia*, a premiação daquele que descumpriu regra editalícia.

Comissão Permanente de Licitação

Assim, ao pesquisar as legislações em vigor e o entendimento doutrinário correspondente, pude visualizar somente dispositivos que autorizam à realização de diligências para o afastamento de dúvidas em razão do cometimento de erros meramente formais como, por exemplo, o preenchimento equivocado de valores de planilha orçamentária, por óbvio, desde que não acarrete aumento no preço global da proposta (Acórdãos 2.546/2015, 1.811/2014 e 1.87/2014, do Plenário do TCU). Em síntese, o envio de nova planilha, nesses casos, não representaria nenhuma espécie de privilégio para a empresa, posto que o preço global não seria alterado a maior, ou seja, não haveria mudança na classificação, mas apenas uma retificação no documento que discrimina a composição do preço oferecido pela licitante.

Aliás, o próprio TCU tem um posicionamento firme e convicto no sentido de que apenas os documentos previstos nos artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/1993 podem ser solicitados como requisito de habilitação. E nosso município implementa esta prática na plenitude, se restringindo aos termos legais.

Continuando, quanto à questão de fundo, fundamental é descrever o artigo 32 da Lei n.º 8.666/93 que elucida, com exatidão, o caso:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. Grifei

A exigência de autenticação de cópias de certidões e documentação para habilitação em procedimentos licitatórios é, portanto, não somente uma exigência do edital, mas uma premissa legal. Ou seja, no caso de nosso município, o edital do certame reproduz o texto legal, *ipsis litteris*. Não há, dessa forma, entendimento divergente ou impreciso. A Administração não pode interpretar extensivamente tal dispositivo, sob pena de violar os Princípios da Estrita Legalidade, da Vinculação ao Edital e da Isonomia. Não houve, por parte da D. Procuradoria Geral, em cumprimento ao disposto no artigo 40, parágrafo único da Lei 8.666/93, nenhum quesito, indagação ou dúvida na análise do edital. E mais, precipuamente, a ora recorrente não demonstrou descontentamento, solicitou esclarecimento nem tampouco impugnou o mesmo, oportunamente.

Dessa forma, em que pese a diligência da CPL para tentar confirmar a autenticação do documento, solicitando os originais do representante da recorrente, não foi possível a regularização dessa falha, não havendo que se alegar excesso de formalismo por parte daquela, que somente agiu em cumprimento às exigências legais instituídas no edital.

Nesse sentido, é farta a jurisprudência dos Tribunais Superiores:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LICITANTE QUE, EM DESACORDO COM O EDITAL, APRESENTA DOCUMENTO SEM AUTENTICAÇÃO OU RECONHECIMENTO DE FIRMA. INABILITAÇÃO. 1. **Não apresentada pela licitante agravante a documentação em conformidade com o edital, ou seja, em original, cópia autenticada, ou em cópia simples mediante a apresentação dos**

Comissão Permanente de Licitação

originais para conferência e autenticação, não há como considerá-la habilitada ao fundamento de que se cuida de mera falha fortuita, sob pena de malferimento ao princípio isonômico. 2. Agravo desprovido. Inabilitação da agravante mantida. (6ª T., AG 200601000372322, DJ 14/05/2007). *Grifei*

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONCESSÃO DE USO DE ÁREA EM AEROPORTO. CONCORRÊNCIA 004/2008/ADSV-1/SBSV/2008. INABILITAÇÃO DA EMPRESA IMPETRANTE. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO EM FOTOCÓPIA NÃO AUTENTICADA. CONTRATO SOCIAL E BALANÇO PATRIMONIAL. DESCUMPRIMENTO DO EDITAL. REFORMA DA SENTENÇA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. 1. A empresa licitante que, na fase de habilitação, apresenta seu contrato social e balanço patrimonial em fotocópia, sem autenticação, e, assim, descumpre regra expressa do edital, deve ser inabilitada do certame. 2. Conquanto a Impetrante afirme que apresentou os documentos originais na sessão pública de abertura da licitação, não fez prova do alegado fato. 3. Ainda que a habilitação parcial das licitantes pudesse ser aferida tanto pelo SICAF, mediante consulta on line a esse sistema durante a audiência pública de abertura da licitação, quanto pela apresentação dos documentos exigidos no edital, que deveriam compor o denominado "INVÓLUCRO I", conforme previsto no edital (item 4), documento acostado aos autos demonstra que aquele sistema não seria passível de ser utilizado pela Impetrante, pois consignava que estava ela com sua "habilitação parcial: vencida". 4. O fato de já ter sido celebrado o contrato administrativo com a Impetrante desde 16/05/2009, em decorrência de decisão liminar que garantiu seu prosseguimento do certame, não afasta a possibilidade de o Poder Judiciário reconhecer a legalidade do ato administrativo que a inabilitara, em face do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. 5. Apelação da empresa Costa Bahia Comércio e Confecções Ltda. e remessa oficial providas para, reformando a sentença, denegar a segurança. A Turma, por unanimidade, deu provimento à apelação e à remessa oficial (ACORDAO 00016708720094013300, DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, TRF1 - QUINTA TURMA). *Grifei*

Por fim, há que dizer que faltou o exigível dever da cautela a recorrente, empresa que habitualmente comparece e participa dos certames realizados por nossa Administração. E mais: deduz-se da apreciação dos atestados apresentados que os mesmos haviam sido emitidos em tempo bem anterior a da realização da sessão pública de abertura dos envelopes, diante do que teria, com plena certeza, a possibilidade de dispor, a recorrente, de qualquer meio de prova de originalidade dos documentos, principalmente da autenticação por servidor da municipalidade, prática esta inclusive



Comissão Permanente de Licitação

difundida, disseminada e incentivada por este subscritor aos interessados na participação de licitações em nosso município.

A Lei de Licitações, portanto, de forma bastante didática e clara demonstra o espírito de vincular a administração ao edital, concedendo de imediato o direito aos interessados questionarem as regras do certame, senão vejamos:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

(...)

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelo órgão de controle".

Destarte, a CPL possui sua conduta absolutamente vinculada aos termos do edital, não podendo alterar suas condições após início do respectivo procedimento, em especial no tocante aos critérios de habilitação, devendo realizar o julgamento de forma objetiva, consoante a determinação legal.

Por tais razões e, tomando por base os Princípios da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, não havendo prejuízo ao erário e não violando atos administrativos formais, em atendimento ao determinado no § 2º do artigo 109 da Lei 8.666/93, **deverá o RECURSO interposto ser conhecido e receber o efeito suspensivo, por tratar-se de impugnação à inabilitação do licitante, entendendo, contudo, que a decisão tomada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) deva ser MANTIDA, negando-se provimento ao RECURSO.**

Siga-se o feito à Autoridade Superior, Secretária Municipal de Saúde, em cumprimento ao estabelecido no § 4º do artigo 109 da Lei 8.666/93, para apreciação de sua estrita competência.

Sendo estas as considerações que entendo necessárias, **cientifique-se todos os licitantes da Tomada de Preços nº 014/2023, através de publicação no Diário Oficial Eletrônico do Município e no Portal da Transparência (site da PMNF), bem como através dos endereços eletrônicos (e-mails) informados pelos mesmos.**



Comissão Permanente de Licitação

Os envelopes contendo as respectivas propostas de preço deverão permanecer em posse da Comissão Permanente de Licitação.

Apense, com cópias, aos procedimentos de nº5.361/2021 (licitatório), 25.572/2023 (contrarrazões) e 25.757/2023 (contrarrazões).

Nova Friburgo, 29 de setembro de 2023.

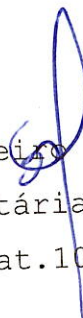

Danny Dias Pinto
Presidente da Comissão Permanente de Licitações
Matricula 199.345



DESPACHO

Em atenção aos termos exarado pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações, bem como seu Parecer às fls.13/19 do processo administrativo nº25282/2023, pugno pelo indeferimento do Recurso, ora interposto pela empresa SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA, acompanhando na íntegra as razões esposadas pela Ilmo. Presidente da Comissão Permanente de Licitações, nos termos indicados a Manifestação supramencionada.

Nova Friburgo, 02 de outubro de 2023.


Nicole Ribeiro Lessa Cipriano
Secretária de Saúde
Mat.106.137

**MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO**

Prefeitura Municipal de Nova Friburgo

Nova Friburgo - RJ

Relatório de Comprovante de Envio de Atividades**ORIGEM**Remessa Nº **454.018**Participante **587 - APOIO / SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE**Responsável **MICHEL CORDEIRO**Data e Hora **06/10/2023 09:50:03**

Nova Friburgo, 06 de outubro de 2023

MICHEL CORDEIRO

587 - APOIO / SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE

PROTOCOLOProtocolo: **Processo Requerimento Nº 025282/2023**Origem: **SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA**Contato: **SERRAMAR CONSTRUTORA DE DUAS BARRAS LTDA**Protocolador: **ROSA AMÉLIA LEMOS SILVA**Assunto: **RECURSO**Detalhamento: **RECURSO****ENCAMINHAMENTO**

A PGM para análise e manifestação.

RECEBIMENTO**Para Providências**

Favor tomar as devidas providências conforme solicitado.

____/____/____

**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS -
PROCURADORIA GERAL**



PROCESSO N° 25.282

DIA 16/10/23

Folhas N° 22 Rubrica 8

Processo: 25282/2023

Recorrente: Serramar Construtora de Duas Barras LTDA

Assunto: Recurso - Edital de Licitação - Tomada de Preços n. 014 de 2023 - Processo

Licitatório n. 5361/2023

Ao Ilmo. Sr. Dr. Subprocurador de Processos Administrativos;

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de recurso apresentado pela empresa recorrente em face da sua inabilitação nos autos da Tomada de Preços n. 014 de 2023 - Processo Licitatório n. 5361/2023, que tem por objeto a Reforma do Posto de Saúde Dr. Sílvio Henrique Braune.

Em suma, a empresa alega em sua peça recursal (fls. 03/11) que a sua inabilitação se mostra incabível e indevida, por ter apresentado atestado técnico sem comprovação de autenticidade, motivo pelo qual requer a reforma de decisão, sob base do Princípio da Razoabilidade em relação ao excesso de formalismo, além de argumentar a disposição legal do artigo 43, §3º da Lei 8.666/93 quanto à possibilidade da CPL promover diligências para esclarecimento ou complementação à instrução processual.

Por fim, requer que seja julgado procedente o recurso, dando-lhe total provimento, para habilitar a recorrente e declarar apta a participar da segunda fase do procedimento, ou seja, abertura de proposta, revendo, assim, a r. Decisão que a inabilitou.

Em sede de contrarrazões, por meio do processo administrativo n. 25.572/2023 (apenso), a empresa *GILBER JOSÉ DE PAULA ME*, requer seja conhecida a Contrarrazão e declarada a total improcedência do Recurso, sendo mantida a decisão que houve por bem declarar a recorrente inabilitada no certame, por não atender as exigências do edital e da legislação, em atendimento ao disposto no art. 3º da Lei 8.999/93.



Por meio do processo administrativo n. 25.757/2023 (apenso), a empresa **GREGOFAG CONSTRUÇÕES E REFORMAS LTDA**, interpôs “Impugnação ao Recurso Administrativo” apresentado peça empresa Serramar Construtora de Duas Barras LTDA. Em sede de Impugnação, a presente empresa requereu o recebimento e provimento da impugnação, bem como que seja rechaçado o Recurso administrativo interposto pela empresa impugnada, pela manifesta ausência de fundamentos fáticos e jurídicos aptos a modificar a decisão da comissão e que seja mantida a inabilitação da empresa impugnada.

A Comissão Permanente de Licitação, em decisão de fls. 13/19, acolheu o recurso, eis que tempestivo. No mérito, foi reforçado que a CPL no momento da inabilitação não cometeu quaisquer ilegalidades, considerando o imediato questionamento ao representante da recorrente para que pudesse sanar as dúvidas quanto à autenticidade, através da apresentação dos originais da documentação, com o propósito de fazê-lo junto aos servidores que ali se encontravam.

Em fundamentação, a CPL apresenta na integralidade o art. 32 da Lei 8.666/2023 que assim elucida:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

Em continuidade, o presidente da CPL afirma que a exigência de autenticação de cópias de certidões e documentação para habilitação em procedimentos licitatórios é não somente uma exigência do edital, mas uma premissa legal. Ou seja, no caso de nosso município, o edital do certame reproduz o texto legal, *ipsis litteris*, não podendo a administração interpretar extensivamente tal dispositivo, sob pena de violar os princípios da extrema legalidade, da vinculação ao edital e da isonomia.

Por fim, nega provimento ao recurso e encaminha os autos a Secretária Municipal de Saúde, em cumprimento ao estabelecido no § 4º do art. 109 da Lei n. 8.666/93.



A Secretaria Municipal de Saúde, em atenção aos termos exarados pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações, bem como seu parecer às fls. 13/19, pugnou pelo indeferimento do Recurso interposto pela empresa Serramar Construtora de Duas Barras LTDA e acompanhou na íntegra as razões esposadas pelo Ilmo. Presidente da Comissão Permanente de Licitações.

Em ato contínuo, o presente processo administrativo foi encaminhado para esta Douta Procuradoria.

É o relatório.

II - DOS FUNDAMENTOS

II.1 - DA ADMISSIBILIDADE E COMPETÊNCIA DO PREGOEIRO PARA ANÁLISE DO RECURSO

Preliminarmente, verifica-se que o recurso, ora apreciado, é tempestivo e foi recebido pela Comissão de Licitação, pelo que deve ser conhecido, analisado e decidido.

Em matéria de recurso administrativo, dispõe o art. 109 da Lei n. 8.666/93:

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

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

- a) *habilitação ou inabilitação do licitante;*
- b) *julgamento das propostas;*
- c) *anulação ou revogação da licitação;*
- d) *indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;*
- e) *rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 78 desta lei;*
- e) *rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei;*
- f) *aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;*

[...]



§ 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.” (sem grifos no original)

O recurso apresentado pela recorrente é aquele previsto no inciso I, chamado pela doutrina de recurso hierárquico, o qual, segundo Diogenes Gasparini, é o “*meio adequado para o superior rever o ato, decisão ou comportamento de seu subordinado, especialmente da comissão de licitação, quando devidamente interposto*”. (cf. in Direito Administrativo, 13ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 684).

Ou seja, o recurso deverá ser dirigido à autoridade competente (que nomeou o pregoeiro), por intermédio de quem praticou o ato recorrido (pregoeiro). Portanto, o pregoeiro, ao receber o recurso e sendo o mesmo conhecido, poderá julgá-lo procedente - ocasião na qual irá alterar a sua decisão, exercendo o juízo de retratação - ou improcedente - quando irá manter sua decisão, fundamentando-a, devendo, neste caso, remetê-lo à autoridade superior, devidamente informado, no prazo de cinco dias.

Como se pode ver, **cabe ao pregoeiro receber, analisar e decidir os recursos e cabe à autoridade superior competente decidir os recursos contra os atos do pregoeiro, quando este mantiver sua decisão.**

Em pesquisa acerca da matéria, depreende-se que a autoridade que designou o pregoeiro é que detém competência para julgar o mérito dos recursos interpostos, que, no caso em tela, é a Secretaria de Saúde, motivo pelo qual a esta especializada cabe apenas opinar juridicamente acerca do recurso.

Isso porque as especificações técnicas contidas no processo licitatório, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, modalidade, requisitos e avaliação do preço estimado são de inteira responsabilidade da secretaria requisitante, eis que detém o conhecimento técnico necessário para definir as exigências essenciais que melhor se adequam ao objeto licitado, bastando que estejam dentro da legalidade.



Ademais, cabe ao Pregoeiro o julgamento das propostas e documentos de habilitação. O art. 51 da Lei de Licitações e Contratos define as atribuições das comissões de licitação, sejam elas permanentes ou especiais, da seguinte forma:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

Convém reproduzir as lições de Jair Eduardo Santana¹, que explica o papel do pregoeiro e suas responsabilidades:

“Os papéis do pregoeiro e da autoridade superior estão bem delineados na Lei nº 10.520/02. Mencionada legislação define os papéis de um ou de outro ator, inexistindo dúvida, por exemplo, que as atribuições relativas à realização do certame, à necessidade do objeto e à própria homologação sejam da autoridade superior. Por outro lado é também incontestável que a condução da sessão de pregão, a decisão quanto à habilitação e o acolhimento de recursos, por exemplo, sejam atribuições do pregoeiro”.

Neste ponto, convém transcrever o teor do art. 43, § 3º da Lei n. 8.666/1993:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta”. (sem grifos no original)

¹ SANTANA, Jair Eduardo. Pregão Presencial e Eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle. 2. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 131 a 183.



Portanto, conclui-se que o pregoeiro é responsável pela condução da sessão de julgamento, tendo a legislação lhe atribuído poderes autônomos para julgar e decidir sobre as propostas e habilitação das licitantes, inclusive com a possibilidade de promoção de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução processual e sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas.

Como narrado no relatório, a Comissão Permanente de Licitação, em decisão de fls. 13/19, acolheu o recurso e, no mérito, negou provimento, encaminhando o processo à Secretaria requisitante para manifestação.

No mesmo sentido, a Secretaria Municipal de Saúde, em manifestação de fls. 20, ratificou decisão da Comissão de Licitação, que negou provimento ao recurso, pelas razões lá expostas.

II.2 - DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

No caso em questão, a Comissão Permanente de Licitação negou provimento ao recurso sob o fundamento de que a CPL possui sua conduta absolutamente vinculada aos termos do edital, não podendo alterar suas condições após início do respectivo procedimento, em especial no tocante aos critérios de habilitação, devendo realizar o julgamento de forma objetiva, consoante a determinação legal, tomando por base os Princípios da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Compulsando os autos, verifica-se que o subitem 9.3 do Edital estabeleceu a seguinte exigência:

9.3. Os documentos deverão estar em plena validade e poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor efetivo membro da Comissão Permanente de Licitação, mediante a apresentação do original, ou publicação em órgão da imprensa oficial. Os que forem de emissão da própria proponente deverão ser datilografados ou impressos em papel timbrado da licitante, registrar o número desta licitação e estar datados e assinados por seu representante legal ou preposto legalmente estabelecido. A exibição do documento original dispensa a autenticação em cartório;



Sendo assim, vale ressaltar que a presente regulamentação do edital vai ao encontro do art. 32 da Lei 8.666/93, estando inclusive reproduzida *ipsis litteris*. Desta forma, a exigência de autenticação de cópias de certidões e documentação para habilitação em procedimentos licitatórios não é somente uma exigência do presente edital, mas também uma norma prevista na legislação pertinente.

Ao contrário do alegado pela recorrente, o edital não exige a autenticação, facultando a possibilidade de apresentar a cópia juntamente com os originais a fim de comprovar a veracidade dos mesmos, em conformidade com o mencionado art. 32, o que não foi feito pela recorrente.

O art. 41 da Lei 8.666/93 traz à baila que a Administração Pública não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se está vinculada. Com relação a vinculação ao edital, assim leciona HELY LOPES MEIRELLES²:

"A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato (...). Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital o modo e forma de participação dos licitantes, bem como as condições para a elaboração das ofertas e, no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento ou no contrato, se afastasse do estabelecido e admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a administração que o expediu. É impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação (art.41)."

Neste prumo, temos ainda jurisprudência pátria sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. PROPOSTA EM DESACORDO COM O EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPOSITIVO.

A observância dos princípios que norteiam as licitações em geral, especificamente os da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, é essencial para o resguardo do interesse público, o qual compreende não só os interesses específicos da Administração Pública como também os de toda coletividade. Em outros termos, a adstrição às normas editalícias restringe a atuação da Administração, impondo-lhe a desclassificação de licitante que descumpra as exigências previamente estabelecidas no ato normativo. Não há irregularidade na inabilitação de participante que não atendeu integralmente às exigências editalícias, previamente estabelecidas. Decisão mantida. agravo de instrumento improvido. (Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 – AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG XXXXX-62.2021.4.04.0000).

² MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 14ª ed., atual, 2002, p. 39/40.



*"RECURSO ESPECIAL Nº 1.563.955 – RS. RELATOR: MINISTRO BENEDITO GONÇALVES. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. NÃO ATENDIMENTO DE EXIGÊNCIAS PREVISTAS EM EDITAL. DECISÃO. Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TRF da 4ª Região, assim ementado (fl. 544): ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório. **O afastamento dos requisitos estabelecidos no edital privilegia a agravante em detrimento dos demais interessados no certame, ferindo o princípio da isonomia dos concorrentes. (...)** O acolhimento da pretensão da impetrante, que deixou de juntar os documentos exigidos pelo Edital, implica incontroversa fragilização e ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. (STJ – Resp: 1563955 RS 2015/0269941-7, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 02/05/2018)."*

Destarte, conclui-se que tanto a Lei de Licitações, quanto a doutrina e a jurisprudência demonstram que a Administração Pública não pode se afastar das regras por ela estabelecidas em instrumento editalício.

In casu, s.m.j., visto que a recorrente foi inabilitada por exibir atestado de capacidade técnica sem comprovação de autenticidade e não demonstrar os respectivos originais, conforme consignado na Ata de Sessão de Julgamento acostada as fls. 1.255 – Vol VI, não assiste razão à recorrente.

Observa-se, entretanto, que o edital abre a possibilidade de promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, conforme previsto no subitem 25.5.

A nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021) permite a promoção de diligência para complementação de informações apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, bem como a possibilidade de sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica:



Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

O Tribunal de Contas da União tem entendido, em decisões recentes, pela possibilidade inclusive de juntada de documentos, desde que atestem condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.

Nesse sentido, faz-se importante colacionar a ementa do referido Acórdão do TCU³:

“REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea “h”; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro”.

Do voto do Ministro Walton Alencar, relator do feito, pode-se perceber que foi apontada a possibilidade de juntar documentos que comprovem fatos já existentes, tudo com a finalidade de pensar na melhor proposta para a Administração Pública:

“[...] Resta, ainda, identificar a abrangência do procedimento de saneamento de “erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica” previsto no art. 47 do Decreto 10.024/2019.

³ TCU, Acórdão n. 1.211/2021, do Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 26.05.2021.



O art. 26, §9º, do mesmo normativo estabelece que "os documentos complementares à proposta e à habilitação, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante melhor classificado após o encerramento do envio de lances, observado o prazo de que trata o § 2º do art. 38".

Já o art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993, aplicado subsidiariamente ao Pregão, dispõe que "é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta".

O art. 2º, §2º, do Decreto 10.024/2019, por sua vez, reproduziu o mesmo texto do art. 4º, parágrafo único, do Decreto 3.555/2000: "as normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação".

Como visto, a interpretação literal do termo "[documentos] já apresentados" do art. 26, §9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 pode levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim).

Imperioso observar que, visto por este prisma, a interpretação literal desses comandos legais vai contra o entendimento da jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que o edital não constitui um fim em si mesmo. Cito caso semelhante à situação ora tratada em que, por meio do Acórdão 1758/2003-TCU-Plenário, de minha relatoria, o TCU considerou regular a inclusão de documentos no processo licitatório, no ato da sessão, conforme autorizado pela pregoeira, no exercício de suas regulares atribuições, tratadas no art. 11, incisos XIII e XIV, do Decreto 3.555/2000.

O edital de licitação constitui instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, quais sejam, assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93. Dessa maneira, a interpretação e a aplicação das regras estabelecidas devem ter por norte o atingimento dessas finalidades, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuam para esse desiderato.

As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

Em alinhamento com esse entendimento, a vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993, deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação. Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Isso porque admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).



Cito ainda o disposto no art. 64 da nova Lei de Licitações (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021), que revogará a Lei 8.666/1993 após decorridos 2 anos da sua publicação oficial:

"Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação."

O dispositivo reproduz a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993; porém, deixa salvaguarda a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível e necessária a requisição de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.

Assim, nos termos dos dispositivos citados, inclusive do art. 64 da Lei 14.133/2021, entendo não haver vedação ao envio de documento que não altere ou modifique aquele anteriormente encaminhado. Por exemplo, se não foram apresentados atestados suficientes para demonstrar a habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados já seriam suficientes, poderia ser juntado, após essa verificação no julgamento da proposta, novos atestados de forma a complementar aqueles já enviados, desde que já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação.

Pelo exposto, julgo procedente a presente representação tendo em vista que o pregoeiro deixou de fundamentar o ato pelo qual concedeu nova oportunidade para envio da documentação, no prazo de 30 minutos, e considero prejudicada a medida cautelar pleiteada, uma vez que o certame foi revogado".

No Acórdão 2443/2021-Plenário⁴, datado de 06/10/2021, o TCU novamente afirmou a possibilidade de documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência:

ENUNCIADO

A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência.

Vale transcrever parte do voto do Relator Augusto Sherman no supracitado Acórdão:

"[...] 13. Ademais, conforme bem pontuado pela Selog, os pareceres jurídicos que pautaram essa decisão, ignoram a jurisprudência mais recente do Tribunal, notadamente o Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo entendimento foi:

⁴ TCU, Acórdão nº 2443/2021, do Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 06.10.2021.



"Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim) ".

14. Desse modo, considero que a inabilitação da [licitante 1] foi irregular, e para que o interesse público seja preservado, acompanho a proposta da unidade instrutiva no sentido de que seja expedida determinação ao GAP-RJ para que promova a anulação da decisão administrativa que reformou a decisão do pregoeiro quanto à habilitação da [licitante 1], que ofertou o menor preço, com a consequente habilitação da referida empresa.

Acórdão:

9.3. determinar ao Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

9.3.1. promova a anulação da decisão da autoridade competente que reformou a decisão do pregoeiro quanto à habilitação da [licitante 1] no Pregão 45/2020, que ofertou o menor preço, com a consequente habilitação da citada Empresa, tendo em vista que a apresentação, em sede de diligência, do CAT 24097/2021 pela [licitante 1], emitido em 9/3/2021, destinado a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública, não se configura motivo plausível para a inabilitação do licitante, conforme entendimento firmado no Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Como se pode ver, o entendimento atual do Tribunal de Contas da União é no sentido de privilegiar o interesse público, permitindo a juntada de documento, em sede de diligência, destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública.

Pelo exposto, conclui-se que cabe à Comissão de Licitação avaliar a possibilidade de promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo no caso em tela, ou seja, possibilitar a apresentação dos originais dos atestados de capacidade técnica, em sede de diligência, atestando a condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, decidindo, por fim, acerca da habilitação ou não da recorrente, sempre de forma fundamentada, sendo de atribuição desta assessoria apenas a análise de legalidade e orientação jurídica acerca das possíveis vertentes aplicáveis, com base na legislação e na jurisprudência correlata.

Tal orientação já foi exarada nos autos do Processo n. 19.515/2022, cujo objeto foi a solicitação da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística, em conjunto com a Comissão de Pregão III, de elaboração de parecer jurídico-normativo desta Procuradoria-Geral, com



finalidade de pacificar o entendimento acerca da vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º da Lei n. 8.666/1993 e no art. 64 da Lei n. 14.133/2021, em confronto com os recentes Acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União, bem como nos autos do Processo n. 17.441/2022, que tratava de recurso em face do resultado de julgamento do Pregão Eletrônico n. 080/2022.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pela remessa dos autos à Comissão Permanente de Licitação para ciência e adoção das providências necessárias à consecução do certame.

Ressalta-se que o opinamento desta Procuradoria Geral, órgão com atribuição de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, na forma do art. 206, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, Lei Municipal n. 4.637/18, restringe-se apenas à análise das questões jurídicas relacionadas à legalidade, à medida em que a análise de questões de ordem técnica ou decisões inerentes à discricionariedade do administrador público, incumbe, exclusivamente, à área técnica e à secretaria requisitante, com fiscalização pelo órgão de controle interno.

É o parecer, meramente opinativo e não vinculativo, que se submete à consideração superior, *sub censura*, podendo ser acolhido ou rejeitado liminarmente.

Nova Friburgo, 16 de outubro de 2023.

Layne de Andrade Alves
Coordenadora de Nível Superior Jurídico
de Processos Administrativos
Matr. 62.773

Carlos Eduardo V. N. da Veiga
Subprocurador de Processos
Administrativos
Matricula 63347