

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

**PARECER JURÍDICO**

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA 001/2021.**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 01.07.07.21.**

**Recorrente: ESTRELAS CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 25.298.072/0001-98**

**Recorrido: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

**I – Relatório:**

Trata-se de Parecer Jurídico, solicitado pelo Senhor Eduardo Seixas Pimenta, Presidente da Comissão Permanente de Licitações, sobre o recurso apresentado pela Empresa **ESTRELAS CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 25.298.072/0001-98**, em virtude da inabilitação no certame em apreço.

Alega a empresa **ESTRELAS CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 25.298.072/0001-98**, em apertada síntese o seguinte:

“De antemão vemos o argumento da administração: “NÃO atendeu aos comandos insculpidos no Edital. Percebeu a ausência da assinatura na Declaração de disponibilidade das instalações e a alteração contratual sem apresentar as alterações consolidadas.” Ao participar de um certame, por força da Lei 8.666/93, a regra é que a licitante apresente todos os documentos corretamente em conformidade com o edital. Os artigos 3 e 41 da Lei de Licitações tratam do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Que pressupõe que as empresas participantes obedeçam ao edital. Ocorre que, existem outros princípios que regem as licitações. Bem como o principal objetivo de uma licitação pública é encontrar a proposta mais vantajosa. Com base nisso, entendendo essa relação entre princípios, a própria Lei 8.666/93 previu a possibilidade de realizar diligência complementar. Esse instrumento serve para privilegiar a competição mediante a manutenção de licitantes. Ou seja, o objetivo é não inabilitar ou desclassificar uma empresa capaz, por uma omissão ou erro simples, que podem ser verificados ou corrigidos

A diligência complementar é um instrumento que ajuda o órgão a esclarecer dúvidas, verificar fatos e até mesmo complementar documentos que já foram apresentados pela empresa no

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

certame. É o que estabelece o art. 43, § 3º da Lei de Licitações: “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.” Portanto, um documento sem assinatura, não seria motivo suficiente para inabilitar ou desclassificar o licitante, quando temos à disposição um instrumento tão relevante quanto a possibilidade de diligenciar.

Portanto, a simples ausência de assinatura em um documento ou na proposta não deve causar a inabilitação ou desclassificação do licitante. É necessário que o caso seja analisado com cuidado, ainda mais quando a empresa apresenta em seu rol documento equivalente assinado, buscando a seleção da proposta mais vantajosa.

**DA ALEGAÇÃO QUE A EMPRESA NÃO CUMPRIU COM OS ARTIGOS 22 E 23 DO PROVIMENTO 100 DO CNJ.** É consabido que todo e qualquer processo licitatório deve ser norteado pelos Princípios básicos estampados no caput do Artigo 3º, da Lei nº 8.666/93. Senão vejamos: “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” Nas palavras do célebre doutrinador Hely Lopes Meirelles: “à legalidade, como princípio da Administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, e criminal,

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

conforme o caso”. Significa dizer que a Administração Pública só pode fazer o que a Lei permite. Logo, se a Lei permite que a Administração Pública contrate com o ente privado e estabelece um meio formal para isso (que é a Licitação), as Partes envolvidas (licitantes e Administração Pública) devem se pautar pelas diretrizes e regramentos do edital aprovado para a finalidade específica, eis que se submetem de forma adstrita ao certame, além disso significa dizer que a administração deve escolher aquela proposta que será mais vantajosa para ela. A vantagem que deve ser considerada não é apenas no momento de escolha das empresas, e sim qual das propostas trará menos prejuízo futuros para a administração.

Conforme os fatos e argumentos apresentados nesta ação RECURSAL, solicito como lídima justiça que: A) A peça recursal da recorrente seja conhecida para, no mérito, ser DEFERIDA integralmente, pelas razões e fundamentos expostos; B) Seja revertida a decisão do pregoeiro de declarar a ESTRELAS CONSTRUTORA LTDA INABILITADA, com base nas Razões e Fundamentos Expostos; C) Acolham-se e analisem-se os documentos necessários a esta peça de recurso, para apuração e anulação do certame; D) Caso o Douto Pregoeiro opte por não manter sua decisão, que nos declarou inabilitada, requeremos que, com fulcro no Art. 9º, da Lei 10.520/2002 c/c Art. 109, III, § 4º, da Lei 8.666/93, e no Princípio do Duplo grau de Jurisdição, seja remetido o processo para apreciação por autoridade superior competente.”

É o relatório, passo a opinar:

A possibilidade da comissão ou autoridade competente promover diligência, para esclarecer ou complementar a instrução do processo, encontra-se disciplinada no artigo 43, §3º da Lei Federal nº 8.666 de 1.993.

A promoção de diligência é realizada sempre que a comissão julgadora, ou autoridade competente em presidir o certame, **se esbarra com alguma dúvida**, sendo mecanismo necessário para **afastar imprecisões e confirmação de dados contidos nas documentações apresentadas pelos participantes do processo licitatório.**

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Para Marçal Justen Filho a ausência de cabimento da diligência ocorrerá em duas situações:

"A primeira consiste na inexistência de dúvida ou controvérsia sobre a documentação e os fatos relevantes para a decisão. A segunda é a impossibilidade de saneamento de defeito por meio da diligência. Em todos os demais casos, será cabível a diligência." (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16ª ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 805.)

Assim, a diligência não se presta a corrigir defeito provocado pelo licitante, a qual não assinou documento de sua única responsabilidade. Contudo, a ausência de assinatura por se só não seria motivo relevante para inabilitar a licitante consoante preceitua as decisões dos tribunais.



AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. PREGÃO. SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. POSSIBILIDADE. DEMONSTRAÇÃO PRÁTICA DAS FUNCIONALIDADES DOS SISTEMAS. MOMENTO. DOCUMENTAÇÃO. IRREGULARIDADE SUPERADA. FALTA DE ASSINATURA NA PROPOSTA. PRESENÇA DE REPRESENTANTE DA EMPRESA NA ABERTURA DO PREGÃO PRESENCIAL. CLASSIFICAÇÃO. POSSIBILIDADE. A Lei nº 10.520/02 prevê, de modo amplo, que bens e serviços comuns podem ser licitados por meio de pregão, sem restrição para adoção da modalidade na contratação de bens e serviços de informática. Prevendo o edital que aceita a proposta de menor preço se... (TJ-RS - AI: 70045973757 RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Data de Julgamento: 04/11/2011, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 09/11/2011)

Nesse ponto, opinamos pela retirada do relatório de julgamento desse apontamento.

Em relação ao segundo apontamento, utilizamos os argumentos já expostos no parecer quando da apreciação do recurso apresentado pela licitante **SILVA BRANDÃO ENGENHARIA LTDA, CNPJ nº 23.318.008/0001-04. Vejamos:**

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

“É preciso retirar essa idéia que a melhor proposta é a de menor valor, bem como excluir a idéia que a quantidade de empresas habilitadas vai proporcionar o menor valor e a melhor escola.

Tanto é verdade que Matheus Carvalho (2015, p. 435) afirma no sentido de que:

A Administração é orientada a selecionar a proposta de melhor preço que não pode ser confundido com o menor valor monetário, pois, existem hipóteses em que pagar o valor mais elevado propiciará à Administração Pública vantagens maiores.

Destarte que o menor preço por si só não corresponde necessariamente à maior vantagem ao interesse público, tendo em vista ser necessária não apenas uma análise imediata, mas sim de forma a visualizar os resultados da contratação a longo prazo.

A proposta mais vantajosa se caracteriza pela junção de elementos que transcende simplesmente o menor preço destacado no certame, mas exige do órgão licitante uma análise quanto às despesas de manutenção e treinamento; acerca da eficácia em o objeto possuir ou não os requisitos mínimos de exequibilidade e atendimento a necessidade do destinatário e dos demais critérios exigidos no edital; além de verificar o cumprimento dos critérios mínimos de qualidade. Ou seja, observar-se-á no momento da seleção da proposta o custo benefício.

Por sua vez, Marçal Justen Filho (2014, p. 497) expressa à idéia que:

A maior vantagem se apresenta quando a Administração Pública assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular a realizar a melhor e mais completa prestação.

Nos termos do art. 44, § 2º da Lei nº 8.666/93, as vantagens contidas nas propostas serão tão somente as que constarem expressamente previstas no edital, de forma que o alcance à proposta mais vantajosa está vinculada aos parâmetros definidos no instrumento convocatório, o que torna evidente a tamanha

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

responsabilidade do encargo em elaborá-lo adequadamente.

O próprio artigo 45, § 1º, inciso I da Lei de Licitações e Contratos estipula que além do menor preço, deverá o vencedor do certame ter realizado sua “proposta de acordo com as especificações do edital ou convite”. Justamente por esta razão é requisito que o edital, de maneira clara e objetiva, estipule todas as condições do objeto a ser licitado, visando à garantia de que o bem, serviço ou obra a ser contratado atenda às necessidades da Administração e o interesse público.

Com base nesse conceito tem-se que a norma legal dispõe acerca do estabelecimento de parâmetros para que ocorra devida descrição do objeto a ser licitado e conseqüente visando à eficiência do mesmo, de forma que itens como qualidade, rendimento, garantia e data para entrega ou execução deverão ser definidos no edital previamente, vinculando o licitante, que deverá cumpri-los durante toda a execução do contrato, podendo então se falar de proposta mais vantajosa que não se verificaria tão somente por meio de contratação mediante menor preço.

Aqui, é preciso também esclarecer que o edital não prevê cláusulas restritivas ou qualquer cláusula que favoreça, limite, exclua, prejudique ou de qualquer modo fira a impessoalidade.

Esclarecemos que a exigência dos documentos serem apresentados em cópia autenticada por cartório ou por servidor da administração é da Lei de Licitações em seu artigo 32. Vejamos:

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.

Ressalte-se que tais documentos fazem parte do acervo particular de cada licitante cabendo, por conseguinte, a esse, a competência para tomar todas as providências acerca da devida regularização documental, em cumprimento das exigências legais para a participação no certame. Uma dessas providências é a autenticação dos documentos a serem apresentados por cópias, conforme exigido no ato convocatório.

Certamente, a mens legis da Lei nº 8.666 / 93 foi a de desburocratizar o procedimento licitatório que os licitantes menos diligentes pudessem participar da licitação, mesmo quando não lhes fosse possível recorrer ao cartório competente, para proceder à autenticação de seus documentos e, até, quem sabe, estimular

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

a participação de um número mais acentuado de licitantes, em face do custo zero da autenticação dos documentos quando prevê a possibilidade da autenticação partir do servidor da administração.

O edital é claro em seu item 7.9 habilitação na presente licitação exigir-se-á dos interessados os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em **original, em cópia autenticada por cartório competente, ou em publicação da imprensa oficial ou em cópias simples**, desde que acompanhadas dos originais para autenticação pela Comissão de Licitação. Vejamos:

**7.9.** Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, em cópia autenticada por cartório competente, ou em publicação da imprensa oficial ou em cópias simples, desde que acompanhadas dos originais para autenticação pela Comissão de Licitação.

A licitante recorrente apresentou os documentos com uma pseudautenticação, ou seja, com uma falsa autenticação.

A autenticação da forma proposta somente deve ser aceita em meio eletrônico necessitando toda vez que o documento for materializado ou transformado em meio físico ser novamente autenticado por tabelião de notas, o que nem de longe aconteceu com os documentos apresentados pela licitante. Quando a Comissão diz “o procedimento do Cartório Azevedo Bastos “atribui” ao usuário a atividade de desmaterialização, afrontando o Provimento CNJ n.º 100/2020” na verdade ela diz que essa responsabilidade não tem valor jurídico correspondente ao exigido no item 4.1 do Edital.

Reafirmamos, consoante preceitua o provimento 100 do CNJ, apenas um notário pode autenticar documento, sendo juridicamente possível e adequada a cooperação entre notários, nos termos do art. 23, II, do Citado Provimento: “autenticar a cópia em papel de documento original digitalizado e autenticado eletronicamente perante outro notário”. A imprescindível conferência do documento original é prevista pelo Provimento CNJ n.º 100/2020 e desconsiderada pelo licitante. Deve-se registrar que o artigo 23 do Provimento n.º 100/2020 fixa procedimento ágil e seguro para autenticação de documentos, o qual novamente é desconsiderado pelo licitante. Atrelado a tudo isso, existe um pedido de **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS no CNJ tombando sob o n.º 0000223-45.2021.2.00.0000 impetrado pelo COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL - CNB/CF em desfavor do senhor VALBER AZEVEDO DE MIRANDA CAVALCANTI** onde se alega: “**Em primeiro lugar** o Titular do 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas da Comarca de João Pessoa/PB não utiliza a plataforma e-Notariado, descumprindo o art. 4º, Provimento n.º 100/2020. Em verdade, o Delegatário Requerido presta “serviços Digitais” “com o suporte tecnológico da VS Datta Imagem para o Cartório Azevêdo Bastos”. **Em segundo lugar**, a autenticação de documentos praticada pelo Cartório Azevêdo Bastos descumpre as normas legais e os atos normativos cogentes do Colendo Conselho Nacional de Justiça. O Senhor Válber Azevêdo de Miranda Cavalcanti, na autenticação de documento, não

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

recebe e nem tem acesso ao documento original, e sim somente tem contato com um arquivo digitalizado remetido pelo usuário sem análise prévia de Tabela de Notas, isto é, uma cópia simples remetida eletronicamente pelo usuário das atividades delegadas. Dessa maneira, o Requerido autêntica uma cópia daquilo que recebeu digitalmente do interessado-usuário, sem haver a necessária e imprescindível conferência com o original. Esse procedimento viola frontalmente a segurança jurídica, produzindo, na prática, a autenticação da cópia da cópia. As principais normas legais e os artigos do Provimento CNJ nº. 100/2020. **Em terceiro lugar**, a autenticação promovida pelo Delegatário de cópia de documentos remetidos digitalmente pelos usuários de todo Brasil afronta o princípio da territorialidade e a atribuição para exercício da delegação nos estritos limites da circunscrição territorial: **LEI FEDERAL Nº. 8.935/1994 - Art. 9º** O tabelião de notas não poderá praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu delegação. **PROVIMENTO CNJ Nº. 100/2020 - Art. 6º.** A competência para a prática dos atos regulados neste Provimento é absoluta e observará a circunscrição territorial em que o tabelião recebeu sua delegação, nos termos do art. 9º da Lei n. 8.935/1994. [...] Art. 17. Os atos notariais celebrados por meio eletrônico produzirão os efeitos previstos no ordenamento jurídico quando observarem os requisitos necessários para a sua validade, estabelecidos em lei e neste provimento.

A decisão juntada com o recurso, qual seja: (TC 004.950/2010-0 GRUPO II – CLASSE VII – Plenário) não representa a realidade fática por se tratar de decisão de quase 11 anos atrás. Lembro que o provimento 100 do CNJ é de 2020.

O não atendimento ao item 7.9 do Edital, lei entre as partes, é motivo para inabilitação, fundamento descrito, ou seja, esclarecendo o desrespeito aos arts. 22 e 23 do Provimento 100 do CNJ.

Nítido que existiu descumprimento do Edital, por parte da Recorrente, não tendo a empresa comprovado, regularmente, toda documentação exigida no instrumento convocatório.

Se uma simples autenticação não é realizada em conformidade com o ordenamento jurídico, como acreditar que o licitante consegue cumprir os ditames do contrato?

É imperioso destacar que o processo licitatório é a ponderação do julgamento objetivo e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório com a busca pela proposta mais vantajosa. De modo que tanto a Administração Pública licitante quanto os interessados devem se submeter à estrita observância dos termos e condições do edital.

É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, transcrevemos:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos

ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA**  
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

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

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;" (grifamos).

Nesse sentido, citamos as lições da ilustre Maria Sylvia Zanella Di

Pietro:

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).”<sup>1</sup> (grifamos).

Assim, ainda em consulta à doutrina acerca da temática, relembramos as palavras de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual definiu que o edital “é lei interna da licitação” e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Insta salientar que a observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório em nada se confunde como o formalismo exacerbado, uma vez que a análise deve considerar a relevância de cada princípio ante ao caso concreto. Destaca-se: nenhum princípio é absoluto. Atentando-se de uma forma especial à conformidade dos aspectos normativos exigidos ao objeto que será executado, bem como, à expressão econômica do processo licitatório. Em suma, o sopesamento dos princípios deve privilegiar de forma finalística a supremacia do interesse público.

---

1 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.

Nas palavras do professor Adilson Dallari, “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”. E de igual modo, licitação não é uma compra realizada por particular e muito menos destinada a interesses privados.

Ora, a Habilitação é uma das fases mais importantes da licitação. Sendo uma etapa fundamental para que o licitante tenha sucesso nos processos de licitações, visto que, caso não satisfaça as exigências necessárias para participar nas licitações, apresentando a documentação e condições elencadas e exigidas na Lei 8666/93, não poderá ser declarado vencedor mesmo que seu preço seja o mais competitivo.

Dessa maneira, se é a obrigação do licitante a leitura atenta do edital, a apresentação da documentação exigida ou ainda, a proposição de impugnação ou pedido de esclarecimento ante a discordância, dúvida ou obscuridade dos termos do edital, desde que em tempo oportuno e com fundamentação pertinente, é dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública.”



**CONCLUSÃO:**

Diante de todo o exposto, esta Consultoria é favorável ao conhecimento do recurso e no mérito opinamos pelo deferimento PARCIAL DO RECURSO, apenas no sentido de retirar dos motivos da inabilitação do licitante a ausência da assinatura na Declaração de disponibilidade das instalações mantendo as demais e por consequência lógica mantendo a inabilitação da licitante ESTRELAS CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 25.298.072/0001-98.

Este é o meu parecer, salvo melhor juízo de V. Exa.,

Canarana – Bahia, 27 de agosto de 2021.

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO  
Assinado de forma digital por ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

**ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO**  
OAB – BA 18068