

Processo : BEE nº: 42957/2/2021
Interessado : Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM
Assunto : Análise de Recurso do Pregão Eletrônico n.º 014/2022

PARECER JURÍDICO Nº 0101/2022 - CHEADV/ASSJURI

1. Do Relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho nº 063/2022/GERPRE (andamento 54 - processo nº 42957/2/1), para análise e manifestação sobre o recurso apresentado pela **empresa FILGUEIRA & FILGUEIRA LTDA.** (andamento 49 - processo 42957/2/1), em desfavor da habilitação da licitante **MANUPA COMÉRCIO, EXPORTAÇÃO, IMPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE VEÍCULOS ADAPTADOS EIRELI**, vencedora do item 01, do Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2022, (andamento 5, processo n.º 42957/2/1).

Os presentes autos administrativos tratam do Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2022, que tem como objeto: "Aquisição de caminhões de sinalização, para atender a Secretaria Municipal de Mobilidade do Município de Goiânia, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos" (andamento 5 - processo 42957/2/1).

Em continuidade, no que importa para a presente análise, tem-se que consta nos autos:

- Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2022 (andamento 05 - processo 42957/2/1);
- Razões do Recurso da empresa Filgueira & Filgueira (andamento 49 - processo 42957/2/1);

MF
1



- Contrarrazões da Empresa Manupa Comércio, Exportação, Importação de Equipamentos de Veículos Adaptados, Indústria Técnica Hilário Ltda. (andamento 50 - processo 42957/2/1);
- Ata de realização do Pregão nº 037/2021 (andamento 2 - processo 42957/2);
- Despacho n.º 63/2022, pelo qual a Gerência de Pregões expõe: (i) necessidade de encaminhamento dos autos a Advocacia Setorial para apreciação e manifestação acerca do recurso interposto; (ii) certifica quanto a tempestividade do recurso e contrarrazões; (iii) expõe que as razões recursais consistem no fato das declarações e da proposta apresentadas pela empresa Manupa Comércio, vencedora do item 01, terem sido assinadas por pessoa que não comprovou nos termos do edital estar investidas de poderes para representar a empresa no certame; e, ao final, (iv) solicita o retorno dos autos a Gerência de Pregões para as providências subsequentes (andamento 54, processo 42957/2/1).

É o que interessa relatar, passa-se aos fatos

1.1 Das razões do recurso e de suas contrarrazões

Em síntese, a Recorrente alega que:

(i) a irrisignação consiste com a aceitação da Procuração apresentada pela Recorrida, Manupa Comércio, Exportação, Importação de Equipamentos e Veículos Adaptados Eireli, a qual não atende aos termos editalícios, por não conter o reconhecimento de firma e, portanto, não comprovar que foram assinadas por pessoa investida de poderes para representar a empresa no certame;

(ii) trata-se a procuração apresentada de uma cópia autenticada em cartório, cujo documento não consta o reconhecimento de firma na sua versão original e sequer na fotocopia, não atendendo, assim, ao subitem 7.2.1.7.2 do Edital em comento;



Ao final requer a desclassificação da empresa Manupa Comércio, Exportação, Importação de Equipamentos e Veículos Adaptados Eireli do certame, por não atender aos termos do Edital.

Em contrarrazões, tempestivamente, a empresa declarada vencedora do item 1 – Manupa Comércio, Exportação, Importação de Equipamentos e Veículos Adaptados Eireli, apresentou os seguintes argumentos defensivos (andamento 50, processo 42957/2/1):

(i) que a exigência de firma reconhecida em cartório ofende ao Princípio da Competitividade, o que geraria um prejuízo de mais de cento e vinte e cinco mil reais aos cofres públicos, razão pela qual a alegação da Recorrente afronta ao processo licitatório;

(ii) que o documento autenticado digitalmente é suficiente para a participação em certames licitatórios, pois ele é totalmente legal e não há no edital, uma cláusula que proíba o uso desse tipo de documento, inclusive a veracidade do próprio documento pode inclusive ser consultada no próprio site que o autenticou;

(iii) a desclassificação da empresa Manupa Comércio, Exportação, Importação de Equipamentos e Veículos Adaptados Eireli por mero erro formal passível de correção seria restringir a competição e ignorar a proposta mais vantajosa.

Ao final solicita a Comissão de Licitação a procedência da contrarrazão, para fins de manter a decisão que declarou HABILITADA a empresa MANUPA, que está apta a cumprir as diligências, caso necessário e possui capacidade para entregar o objeto da licitação em um valor bem mais baixo.

Após, os autos foram encaminhados a esta Chefia da Advocacia Setorial, por meio do Despacho nº 063/2022-GERPRE (andamento 54 – processo n.º 42957/2/1), para análise e emissão de parecer técnico, acerca do recurso impetrado pela empresa Filgueira & Filgueira Ltda.



É o relatório. Passa-se à análise.

2. Dos fundamentos do direito

2.1 Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Importa frisar que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam da instrução dos autos em epígrafe e que o exame do objeto em questão limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, abstendo-se esta Chefia da Advocacia Setorial quanto a aspectos que exigem o exercício de competência e discricionariedade a cargo do gestor titular e dos setores afins desta Secretaria.

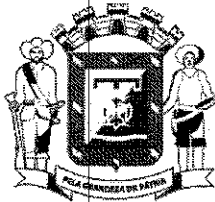
Tem-se que a autoridade consulente e os demais agentes participantes no trâmite do presente procedimento administrativo detém competência para a prática dos atos que envolvem o pleito, cabendo-lhes aferir com exatidão as informações e dados constantes do procedimento, zelando para que todos os atos sejam praticados por aqueles que possuem as correspondentes atribuições.

Registra-se, ainda, que em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles, a saber:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as 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, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

Desta maneira, nos termos do Decreto nº 3.239, de 10 de junho de 2021 os autos vieram a esta especializada para análise e manifestação quanto ao recurso interposto, assim, passa-se ao exame.

2.2 Da admissibilidade do recurso



O recurso administrativo é o meio pelo qual dispõe o interessado para requerer a invalidação, reforma ou reexame de decisão proferida pela Administração. Assim, quando de sua interposição deve-se atender a certos pressupostos, como o prazo legalmente previsto, o protocolo perante o órgão competente e a prova da legitimação do recorrente.

A par disto, a Lei nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, especificamente no seu artigo 64, dispõe como pressupostos de admissibilidade do recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, sob pena de não conhecimento, a manifesta tempestividade do recurso a ser protocolizado perante o órgão competente, por quem seja legitimado e antes de exaurida a esfera administrativa, senão veja-se o teor do artigo em referência:

Art. 64. O recurso não será conhecido quando interposto ou oposto:

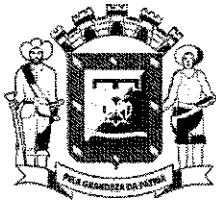
- I. fora do prazo;
- II. perante órgão incompetente;
- III. por quem não seja legitimado;
- IV. após exaurida a esfera administrativa.

A respeito do Recurso, os itens 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7 e 11.8 do Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2022, assim prevêm:

11.1. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, em até 30 (trinta) minutos, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer de forma motivada, cabendo ao Pregoeiro verificar os requisitos de admissibilidade do recurso, sem adentrar ao mérito da questão, manifestando pela admissão ou não das razões descritas.

11.2. As razões do recurso de que trata o item acima deverão ser apresentadas no prazo de 03 (três) dias úteis, contados do encerramento do prazo acima descrito em campo próprio do sistema.

11.3. Os demais licitantes ficarão intimados para se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de 03 (três) dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.



11.4. A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no item 11.1, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro (a) estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

11.5. O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados.

11.6. Os licitantes são responsáveis pela contagem dos prazos acima mencionados, bem como pelo acompanhamento das publicações ocorridas no sistema e endereço eletrônico www.goiania.go.gov.br, ficando a Administração Pública isenta de quaisquer responsabilidades por perda de prazo.

11.7. Recebido, examinado e decidido o recurso, e constatada a regularidade dos atos praticados o(a) Pregoeiro(a), caso mantenha sua decisão, encaminhará o procedimento à autoridade competente para adjudicação e homologação.

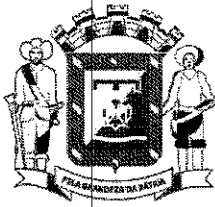
11.8. Os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados, na Secretaria Municipal de Administração.

Depreende-se após acuidada análise do processo eletrônico, especialmente do teor da Ata de Realização do Certame (andamento 47 – processo 42957/2/1), que a empresa Recorrente manifestou intenção de recurso, previsto no subitem 11.1 do Edital supra, no devido prazo legal, eis que a insurgência em face da habilitação da empresa Manupa foi registrado no dia 08.04.2022 às 15:40:27hrs., cuja intenção foi aceita pelo Pregoeiro, conforme restou registrado. E mais, é possível verificar ao final da referida Ata que o prazo encerrou-se no dia 08/04/2022 às 15:50hrs (andamentos 47 - processo 42957/2/1), **sendo, portanto, tempestiva.**

No que tange a tempestividade da apresentação das razões do recurso e, ainda, das contrarrazões, previstas respectivamente nos subitens 11.2 e 11.3 do Edital, foram atestadas por meio do Despacho n.º 063/2022/GERPRE (andamento 54 – processo 42957/2/1), em consonância com o disposto no subitem 11.7 do Edital, acima destacado.

3. Do mérito

3.1. Das alegações recursais



Infere-se da leitura dos argumentos do recurso, que a Recorrente insurge-se contrária a habilitação da empresa Manupa Comércio, Exportação, Importação de Equipamentos de Veículos Adaptados Eireli, vencedora do item 1 do certame, sob o argumento que a licitante vencedora não atendeu ao estabelecido no subitem 7.2.1.7.2 do Edital, que assim prevê, *in verbis*:

7.2.1.7.2. Instrumento público de procuração, emitido por cartório competente, **ou instrumento de mandato particular**, assinada pelo sócio, proprietário, dirigente ou assemelhado da empresa licitante, que comprovem poderes para que a pessoa credenciada possa manifestar-se em seu nome em qualquer fase desta licitação com firma reconhecida em cartório, acompanhado de cópia da cédula de identidade ou outro documento oficial de identificação como fotografia do outorgado. Neste ato, será examinado por meio do contrato/estatuto social ou procuração, se o outorgante tem poderes para fazê-lo. O atendimento a este subitem suprime a exigência do item 7.2.1.7.1, e vice-versa.

Diz mais a Recorrente, *in verbis*:

E não sendo a Procuração válida nos termos do Edital, todos os documentos apresentados no certame incluindo as declarações e a própria proposta apresentada, foram assinados por pessoa que não comprovou nos termos do Edital estar investido de poderes para representar a empresa no certame, tampouco firmar tais compromissos em nome da mesma.

Nesse sentido, sustenta que a regra é clara, não cabendo qualquer margem para dubiedade.

3.2. Dos argumentos de Contrarrazões

A empresa Manupa Comércio, vencedora do item 1, em sua peça de resistência argumenta, reiteradamente, que a sua desclassificação por mero erro formal seria restringir a competição e ignorar a proposta mais vantajosa, o que provocaria um prejuízo de cento e vinte e cinco mil reais aos cofres públicos.



E mais, que a “desconfiança” justificaria se a assinatura aposta na procuração divergisse dos outros documentos apresentados, como por exemplo a assinatura constante na carteira de identificação da sócia, no contrato social da empresa, entre outros. O que não é o caso dos autos.

Afirma que não há dúvida decorrente da originalidade da assinatura na procuração digitalmente autenticada, passando poderes ao Sr. Murilo Schimit Gonzalez.

Expõe, ainda, que a empresa se coloca à disposição para qualquer diligência a fim de sanar eventuais dúvidas referente a validade da procuração do representante em questão, caso ainda exista.

3.3. Da análise jurídica quanto a obrigatoriedade do reconhecimento de firma

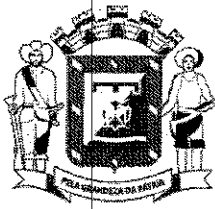
Seguindo essa toada de pensamento, é possível verificar que de fato a Recorrente NÃO argumenta que há divergência da firma aposta na procuração ao confrontá-la com o documento de identificação do sócio ou mesmo consignado no contrato social da empresa.

A insurgência restringe-se unicamente no fato da procuração não conter o reconhecimento de firma, como destacado alhures.

Para colocar uma pá de cal aos argumentos da Recorrente, insta ressaltar o teor da Lei n.º 13.726, de 08 de outubro de 2018, que preambularmente prevê : “Racionaliza atos e procedimentos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de desburocratização e Simplificação.”

Nesse sentido, prevê o inciso I, do art. 3º do referido diploma legal, *in verbis*:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:



I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento. (Grifo nosso)

Ou seja, a nova lei acaba com uma série de formalidades consideradas “desnecessárias”, que embutiam um custo econômico maior do que o “eventual risco de fraude”.

Noutra senda, no mundo moderno em que todos os atos particulares e públicos, especialmente os documentos, transitam virtualmente, é comum se exigir do cidadão a assinatura virtual num atestado que declara a regularidade da documentação e veracidade das informações, sob pena de incorrer em sanções administrativas, civis e penais. O que corrobora com *mens legis* da normativa em comento.

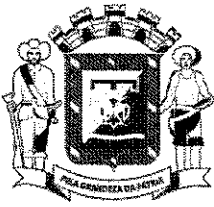
Nesse diapasão, cabe acrescentar que a própria Lei n.º 10.460/02 – Código Civil, ao tratar do contrato nominado “mandato”, no art. 654, impõe o reconhecimento de firma como requisito legal para validade da outorga procuratória, *in verbis*:

Art. 654. Todas as pessoas capazes são aptas para dar procuração mediante instrumento particular, que valerá desde que tenha a assinatura do outorgante.

§ 1º O instrumento particular deve conter a indicação do lugar onde foi passado, a qualificação do outorgante e do outorgado, a data e o objetivo da outorga com a designação e a extensão dos poderes conferidos.

§ 2º O terceiro com quem o mandatário tratar **poderá** exigir que a procuração traga a firma reconhecida (grifo nosso).

Nesse sentido, importa ressaltar que, embora o edital prevê o reconhecimento de firma, objeto da avença, tal formalidade editalícia confronta-se com o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, que parte da premissa que o formalismo exacerbado deve ser afastado em prol do formalismo moderado, na busca de maior competitividade, principal objetivo num processo licitatório, *in verbis*:



Acórdão 291/2014 – Plenário – TCU

9.3. dar ciência à Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis/RO das seguintes irregularidades e impropriedades ocorridas na Tomada de Preços 05/2013, com vistas a evitá-las em futuros certames licitatórios destinados à contratação de objetos custeados por recursos federais:
(...)

9.3.4. inabilitação de empresa devido à ausência de reconhecimento de firma, exigência essa que apenas pode ser feita em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e com prévia previsão editalícia, conforme entendimento desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.966/2009-2ª Câmara;

Acórdão 604/2015 – Plenário

9.3.2 a jurisprudência desta Corte de Contas considera restritiva à competitividade das licitações cláusula que exija a apresentação de documentação com firma reconhecida em cartório, conforme Acórdão 291/2014 – Plenário. (Grifei)

Mas não é só! O Superior Tribunal de Justiça também já sedimentou entendimento ao tratar o assunto como mera irregularidade formal, passível de ser suprimida em certame, em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

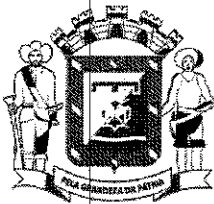
ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA EM CERTAME LICITATÓRIO.

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. Discute-se no presente feito, se a falta de reconhecimento de firma do advogado subscritor da proposta em feito licitatório é suficiente para eliminação do certame em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ora, a **ausência de reconhecimento de firma pode ser facilmente suprida pelos demais documentos apresentados e ao longo do procedimento licitatório. Deste modo, ela se constitui em mera irregularidade, perfeitamente sanável, pois não causa qualquer prejuízo ao interesse público.** 6 Nessa seara, a legalidade estrita cede terreno à instrumentalidade das exigências do edital, porquanto a irregularidade ocorrida (falta de reconhecimento de firma do instrumento de procuração) constitui-se em defeito irrelevante ao não comprometer a identificação do participante e do seu mandatário no certame. (Grifei)

(Recurso Especial 542.333/RS – Rel. Min. Castro Meira – Segunda Turma – Data da Publicação: 07/11/05 – grifou-se)



Demais disto, impede ressaltar que, a Lei Federal n.º 8.666/93 em nenhum momento faz a exigência sobre o reconhecimento de firma de documentos específicos ou gerais, vejamos o que o que dispõe o artigo 32 da lei em comento, *in verbis*:

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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

3.3.1. Do princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Não é demais ressaltar que, tanto o entendimento doutrinário como o jurisprudencial vem adotando o princípio do formalismo moderado como ferramenta de gestão, capaz de restabelecer o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, de maneira a dosar a formalidade, sem se afastar, contudo, de sua essencialidade para validade dos atos processuais administrativos, especialmente nos procedimentos licitatórios.

Ou seja, a mera inobservância quanto ao reconhecimento de firma, *s.m.j.* não poderá ensejar a inabilitação da empresa vencedora do item 1 – Manupa Comércio, especialmente se for considerado que a Recorrente NÃO ADUZIU DIVERGÊNCIA DA ASSINATURA AO CONFRONTA-LA COM OS DEMAIS DOCUMENTOS, especialmente diante da vantajosidade financeira para o ente público.

Demais disto, o próprio entendimento jurisprudencial dos Tribunais de Controle entende que são meros erros formais passíveis de correção, se for o caso. Neste sentido, a própria empresa vencedora – Manupa, em suas contrarrazões, expõe que se dispõe a sanar tal omissão, se este for o entendimento.

4. Da conclusão da análise

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, é possível

11



concluir pelo conhecimento e recebimento do recurso, porque foi tempestivo, opinando no mérito, *s.m.j.*, pelo improvimento do pedido da Recorrente (Filgueira & Filgueira) quanto a desclassificação do certame da empresa Recorrida (Manupa Comércio), face a toda a fundamentação supra.

Por derradeiro, cumpre observar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Cumpre ressaltar ainda, que neste caso trata-se de processo digital, no qual as peças processuais são digitalizadas, e inseridas no sistema, as quais se presumem autênticos.

É o parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes. Deste modo encaminhem-se os autos para a SUPLIC para as providências regimentais decorrentes e, posterior submissão ao gestor da pasta.

CHEFIA DA ADVOCACIA SETORIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL
DE ADMINISTRAÇÃO, aos 27 dias do mês de abril de 2022.

Mônica Cristina Mendes Galvão
Assessora jurídica

Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802