



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Administração - Serviços Básicos de Apoio - Contratação e Pagamento - 0007466-73.2024.6.21.8000

Parecer ASJUR - doc. SEI n. 630.

Parecer Jurídico ASJUR n. 630/2024

ASSUNTO: Recurso. Pregão Eletrônico n. 90022/2024. Prestação de serviços de instalação de alarme em comodato, monitoramento remoto 24 horas e controle do local. Habilitação. Alegação de invalidade da assinatura contida nas declarações, documentos e proposta da empresa vencedora. Apresentação de certidão com data de validade vencida. Desprovidimento.

Senhora Diretora-Geral:

1. RESUMO DOS FATOS

Trata-se da análise de recurso (doc. 1900259) interposto pela licitante **SECURITY VIGILÂNCIA ELETRÔNICA LTDA.** contra a decisão que declarou a empresa **RAFAEL VOLINO SCHLINDWEIN & CIA LTDA** vencedora do Pregão Eletrônico n. 90022/2024, cujo objeto é a prestação de serviços de instalação de alarme em comodato, monitoramento remoto 24 horas e controle do local.

Em síntese, a recorrente alega que as declarações e a proposta da recorrida não possuem validade jurídica pois apresentam assinaturas digitais escaneadas ou "coladas", fato que impossibilitaria a aferição de sua autenticidade, integridade e segurança. Afirma que os documentos eletrônicos somente podem ser considerados válidos se a assinatura digital utilizada for emitida de acordo com os padrões da ICP – Brasil, sendo que a utilização de imagens não atenderia a esses requisitos, resultando em sua invalidação.

Além disso, assevera que a Certidão Simplificada da Junta Comercial foi acostada com data vencida, a qual, em seu entendimento, teria sido juntada para comprovação de enquadramento como ME/EPP, com objetivo de usufruir os benefícios da Lei Complementar n. 123/2006.

Requer, assim, que sejam invalidados os documentos em questão pelo não atendimento aos requisitos de autenticidade e integridade estipulados pela legislação vigente e jurisprudência consolidada, bem como pugna pela reforma da decisão que declarou a empresa vencedora.

Em contrarrazões (doc. 1900263) a recorrida afirmou que em nenhum momento utilizou subterfúgio a fim de escapar de previsão legal ou manter vantagem indevida, entendendo que não há imposição obrigando a readequação da assinatura na proposta, nos termos do item 6.4 do edital, tampouco não há vedação na conduta de "colar" assinatura digitalizada. Aduz que a prática não garante vantagem ou atribui status de documento falsificado ou fraudulento, afirmando ter apresentando toda a documentação necessária para vencer o certame.

O Pregoeiro, por seu turno, manteve sua decisão, fazendo subir o recurso com as informações pertinentes.

É o breve relatório.

2. TEMPESTIVIDADE

Conforme análise dos autos, tanto a intenção de recorrer, quanto as razões e contrarrazões recursais, foram opostas dentro dos prazos previstos no item 9 do Edital do Pregão Eletrônico n. 90022/2024 deste Tribunal, devendo ser apreciadas, por tempestivas.

3. MÉRITO

No mérito, conforme relatado, a primeira questão aduzida no recurso diz respeito à validade jurídica das assinaturas contidas nas declarações e na proposta da empresa vencedora. Nas razões recursais a Security afirma que assinaturas digitais escaneadas ou "coladas", não apresentam autenticidade, integridade e segurança, pois não foram emitidas de acordo com os padrões da ICP – Brasil, requerendo a invalidação da documentação apresentada.

Cumprе referir, inicialmente que, o Pregão n. 90022/2024 foi realizado de acordo com a Lei n. 14.133/2021, que assim determina:

Art. 11. O processo licitatório **tem por objetivos**:

I - assegurar a seleção da **proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar **tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a justa competição;

(...) (grifamos)

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

(...)

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

(...)

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - **contiverem vícios insanáveis**;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

(...) (grifamos).

Podemos concluir que Lei n. 14.133, de 2021 priorizou a validação dos atos administrativos, determinando que somente os vícios que forem considerados insanáveis devem ensejar a desclassificação de propostas, em respeito ao princípio do formalismo moderado.

Cumprir referir que tal princípio deve pautar a atuação administrativa, privilegiando o conteúdo em detrimento da forma, sempre que das circunstâncias se colham elementos suficientes à garantia da lisura dos atos envolvidos no processo licitatório, *in casu*.

Assim, no curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. [TCU. Acórdão n. 351/2015 – Plenário].

Nesse sentido:

O formalismo, é bem verdade, faz parte da licitação, e nela tem seu papel. Mas nem por isso a licitação pode ser transformada em uma cerimônia, na qual o que importa são as fórmulas sagradas, e não a substância da coisa [SUNDFELD, Carlos Ari; PORTO NETO, Benedicto Pereira. Licitação para concessão do serviço móvel celular. Zênite. ILC nº 49 - março/98. p. 204].

O rigor formal, todavia, não pode ser exagerado ou absoluto. O princípio do procedimento formal não quer dizer que se deva anular o procedimento ou julgamento, ou inabilitar licitantes, ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes. [TCU. Acórdão n. 2302/2012 – Plenário].

Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora, que não atendeu à formalidade prevista no edital licitatório, não lhe trouxe vantagem nem implicou prejuízo para os demais participantes, bem como se o vício apontado não interferiu no julgamento objetivo das propostas, não se vislumbrando ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa. [STF. RO em MS n. 23.714-1, DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence].

Por outro lado, pondera-se que a exigência quanto à autenticação dos documentos constituiu mera formalidade, não podendo seu simples descumprimento gerar a inabilitação no processo licitatório, sendo mera irregularidade. O procedimento licitatório deve possibilitar a participação do maior número possível de interessados, de forma a satisfazer o interesse da coletividade, sendo inoportuno que o excesso de formalismo prejudique a competitividade do certame. AGRADO DE INSTRUMENTO PROVIDO.[TJ-RS. Agravo de Instrumento n. 70048200125, Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Jorge Maraschin dos Santos].

No que diz respeito ao princípio da vinculação ao Edital, ensina o autor Joel de Menezes

Niebuhr¹:

Por fim, a quinta hipótese de desclassificação representa nada mais do que uma observância fiel ao princípio da vinculação ao instrumento. Como sabido, o edital faz lei entre as partes, de forma que os licitantes devem cumprir com suas exigências na hora em que submetem propostas perante a Administração Pública. Caso as propostas estejam em desconformidade com o edital, devem ser desclassificadas. Tudo isso, claro, sempre tendo em perspectiva o princípio do formalismo moderado, para que propostas vantajosas ao interesse público não acabem sendo desclassificadas por força de tecnicidades pouco relevantes

No mesmo sentido, transcreve-se trecho de artigo obtido no Blog da Zênite²:

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou edital preceitua que (i) a Administração Pública deve consolidar as regras de regência do processo da contratação pública em um único documento denominado edital da licitação ou instrumento convocatório; e (ii) ao editar esta regra, estará imediatamente submetida a ela, devendo assegurar o seu integral cumprimento pelos licitantes e contratados, que a ela também devem respeito.

Conclusão direta e imediata, decorrente do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e das regras expressas previstas na legislação de regência das licitações, é que o edital do certame tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, destinado a regular as relações jurídicas vocacionadas à contratação pública.

O conteúdo normativo do instrumento convocatório é evidente, e consubstanciado nas regras da disputa licitatória, nas regras relativas à formação e execução do contrato, na previsão dos tipos infracionais específicos e nas sanções correspondentes para o cometimento de infração, nas regras de conduta dos agentes públicos, na exigência de cumprimento de outras normas que guardem relação com a licitação ou com o futuro contrato, e nas regras de conduta exigíveis de licitantes e contratados.

A norma contida no art. 25 da Lei nº 14.133/21 reforça a tese de que o instrumento convocatório tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, composto por regras: “o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento”.

Trata-se de instrumento destinado à regulação de uma certa, determinada e específica relação jurídica licitatória e contratual, o que, contudo, não lhe retira a natureza jurídica de ato administrativo normativo.

Nesse contexto, ressaltamos que não pode ser exigido dos licitantes, nenhuma formalidade além do que está expressamente definido no Edital, do qual transcrevemos os seguintes itens:

3. DA PARTICIPAÇÃO

3.1. Poderão participar deste Pregão os interessados que estiverem previamente credenciados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e no Sistema de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras), **por meio de Certificado Digital conferido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP – Brasil.** (grifamos)

(...)

4.1. Após a divulgação do edital de licitação, os licitantes deverão:

a) efetivar todas as declarações exigidas no âmbito do Sistema;

a.1) a falsidade de declaração sujeitará o licitante às sanções previstas na Lei n.14.133/2021.

b) encaminhar a proposta, exclusivamente por meio do sistema até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

(...)

6.4. O licitante deverá enviar proposta adequada ao último lance ofertado, após a negociação e, se necessário, documentos complementares, por meio da opção “Enviar Anexo” do sistema, no prazo de 2 (duas) horas, contado da solicitação do pregoeiro ou da pregoeira, prorrogável por igual período.

Outrossim, conforme o item 3.1 citado, para participar do Pregão Eletrônico existe um credenciamento prévio que confere, em tese, validade jurídica a todos os atos praticados no âmbito sistema.

Para melhor elucidar a questão, colacionamos abaixo as seguintes orientações destinadas às empresas participantes dos certames, extraídas do Portal de Compras do Governo Federal, por esta Assessoria:³

O SICAF é a porta de entrada para que fornecedores (empresas ou pessoas físicas) comecem a vender para os órgãos do governo. No SICAF também ficam registradas as ocorrências durante as execuções dos contratos celebrados com a Administração Pública.

Também é necessário se cadastrar no Compras.gov.br, que é a ferramenta de trabalho diário para empresas e pessoas físicas realizarem suas vendas para o governo. Ao entrar neste ambiente, o fornecedor acessa a “Área de trabalho”, local onde estão reunidas todas as ferramentas do sistema.

(...)

A conta GOV.BR é a identificação que comprova em meios digitais que você é você. Essa identificação é utilizada para acessar todos os serviços digitais do governo federal, inclusive o Compras.gov.b.

Ao prosseguir no cadastramento no SICAF, ainda consta a seguinte observação:

Agora você poderá acessar através do **selo de confiabilidade verificado**, além do **certificado digital** ou **certificado em nuvem**.

Portanto, uma vez realizadas todas as etapas no sistema de compras do Governo Federal, para participação no Pregão, presume-se que a documentação e as declarações assinaturas contidas no procedimento estão regulares, sendo incabível se falar em ilegalidade ou nulidade, s.m.j.

A exigência da assinatura nos moldes requeridos pela recorrente, pode ser inclusive considerando como causa de restrição indevida de competição, nos termos do Acórdão n. 648/2021 - TCU – Plenário, em que foi firmado o seguinte entendimento, embora sob à égide da Lei revogada, aplicável, s.m.j, ao caso concreto:

c) a exigência de assinatura digital com padrão ICP nos documentos listados nos itens 8.9.1 do edital, conforme consta do item 8.5.1 do edital, impõe condição que restringe indevidamente a competitividade, em desacordo com o previsto no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, uma vez que, conforme previsto no art. 26, § 3º, do Decreto 10.024/2019, **toda a documentação deve ser encaminhada, exclusivamente, por meio do sistema, e ocorrerá por meio de chave de acesso e**

senha, o que é suficiente para conferir segurança quanto à autenticidade e autoria; (...) (Grifamos).

Da mesma maneira, não procede o argumento relativo à proposta apresentada, segundo o qual também estaria em desconformidade com o que determina a lei, pois a assinatura do representante legal demonstraria que a proposta orçamentária foi devidamente analisada e aprovada pelos responsáveis pela gestão da empresa, conferindo-lhe legitimidade e validade jurídica. Entende a recorrente que, *ao assinar digitalmente a proposta orçamentária, o representante legal assume a responsabilidade pelos valores e informações contidos no documento, comprometendo-se com a sua execução e com os resultados projetados.*

Nesse tópico, devidamente asseverou a pregoeira, que *o entendimento está equivocado pois a responsabilidade e o comprometimento com o certame já ocorrem a partir do envio da proposta, ou seja, antes da "assinatura da proposta", nos termos do item 4.15 do edital:*

4.15. O envio da proposta será interpretado como concordância com os termos deste edital e demais anexos, assumindo o licitante o compromisso de executar o objeto licitado.

Prosseguindo, passamos para a outra questão suscitada nas razões recursais, quanto à invalidade da Certidão Simplificada da Junta Comercial, acostada com data vencida.

Entende a recorrente que tal documento foi juntado objetivando a comprovação de enquadramento como ME/EPP, com objetivo de usufruir os benefícios da LC 123/2006

O tópico foi devidamente examinado pela pregoeira, esclarecendo que *conforme FAQ do Sistema, o Comprasnet obtém os dados do "porte da empresa", diretamente no banco de dados da Receita Federal. A informação do porte da empresa também consta no Sicafe (documento disponibilizado conforme item 7.12 do edital).*

Com efeito, corroborando tal esclarecimento, no Portal de Compras do Governo Federal encontramos as seguintes orientações⁴:

30 – Como alterar a situação da empresa para ME (Micro Empresa) ou EPP (Empresa de Pequeno Porte) no Compras?

Ao se logar no sítio do Compras, a situação do fornecedor é automaticamente identificada e validada na base de dados da Receita Federal, determinando assim o tipo de empresa.

Para alterar a situação da empresa para ME (Micro Empresa) ou EPP (Empresa de Pequeno Porte) no Compras, siga os seguintes passos:

(...)

Importante:

– Ao clicar nos botões, os dados serão atualizados de acordo com o que consta no banco de dados da Receita Federal.

– Para realizar alterações na situação, após a atualização, o usuário deverá procurar a Receita Federal.

(...)

31 – Porque o porte da empresa cadastrado no Compras não corresponde ao porte que consta na Receita Federal?

Devido à implantação do Simples Nacional, em 01/07/07, a Receita Federal atualizou informações relativas ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.

Portanto, informamos que no cadastro de fornecedores e ao incluir proposta de Pregão Eletrônico, o Compras obtém os dados do “Porte da Empresa”, diretamente no banco de dados da Receita Federal.

Se for verificado incorreção, deverão dirigir-se às Agências da Receita Federal e fazer um evento de alteração de cadastro, evento 222 (alteração de porte da empresa).

(grifamos)

Trazemos à baila, por pertinentes, outros excertos da decisão do pregoeiro, doc. 1902577, a qual ratificamos, acerca do recurso ora em exame:

(...)

No pregão eletrônico, as propostas são encaminhadas exclusivamente por meio do sistema eletrônico, a partir da data de publicação do edital. Durante a sessão pública, a disputa ocorre da mesma forma, ou seja, via sistema. Após o encerramento da fase competitiva, a exigência de envio de proposta adequada ao último lance apenas tem o objetivo de convalidar o que o já foi registrado no Sistema. Por isso mesmo não há nenhuma exigência específica, detalhada em relação ao formato e/ou informações que devem constar nesse documento.

(...)

Também é importante ressaltar que o licitante, conforme dispõe o item 4.9 do edital, é responsável por todas as transações efetuadas em seu nome no Sistema. Tanto a proposta como os lances registrados no sistema são considerados verdadeiros. Todas as declarações exigidas também são efetivadas no sistema (item 4.1, letra "a" do edital) e condicionam o envio de proposta. No pregão em tela, sequer há exigência de declaração diferente de todas já efetivadas pelos participantes.

É importante frisar que a totalidade das exigências para fins de habilitação consta no item 7 do edital e não há comprovação que tenha deixado de ser realizada. Por uma simples e atenta leitura do edital, facilmente verifica-se que não consta exigência de Certidão da Junta Comercial.

Nesse contexto, destaca-se que somente pode ser exigido dos licitantes aquilo que tenha sido expressamente consignado no ato convocatório, isso pelo princípio da vinculação ao edital.

Vale dizer que os critérios que ensejam a desclassificação/inabilitação de licitante devem sempre ter suas razões fundadas em critérios objetivos do instrumento convocatório, nunca na obscuridade.

Dito isto, não há justificativa alguma para eventual inabilitação em função da Certidão Simplificada da Junta Comercial apresentada pelo recorrido.

Diante do cumprimento da totalidade das regras editalícias, não existe motivo para não declarar o recorrido como vencedor de 39 itens do certame.

(grifamos)

Por derradeiro, percebemos que foram devidamente respeitados no certame os princípios contidos na Lei n. 14.133/2021, os quais devem estruturar as licitações e as contratações públicas, em conformidade com o artigo 5º, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Entendemos, desse modo e s.m.j., correta a decisão quanto à aceitação da proposta da recorrida, um vez que foram devidamente respeitados os princípios e disposições legais que regem a matéria, bem como não se vislumbrou, no caso, qualquer afronta ao interesse público, à finalidade do procedimento licitatório nem à segurança da contratação.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, a manifestação desta Assessoria é pelo conhecimento do recurso, por tempestivo, e, no mérito, por seu desprovimento, mantendo-se a decisão atacada, nos seus exatos termos.

É o parecer, que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

Márcia Reck,
Assessora Jurídica.

Rh.
De acordo com o Parecer supra.
À consideração superior.

Eduardo Vargas,
Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica.

1 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 1. 283p.

2 <https://zenite.blog.br/quem-assina-o-instrumento-convocatorio/>

3 <https://www.gov.br/compras/pt-br/fornecedor>

4 <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes>



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Luciana Lahm Reck, Assessora Jurídica**, em 25/07/2024, às 15:50, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Saraiva de Vargas, Assessor-Chefe**, em 25/07/2024, às 15:54, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-rs.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1906511** e o código CRC **4B834FCC**.

Rua Sete de Setembro, 730 - Bairro Centro - Porto Alegre/RS - CEP 90010-190
www.tre-rs.jus.br - Fone: (51) 3294 8442



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Administração - Serviços Básicos de Apoio - Contratação e Pagamento - 0007466-73.2024.6.21.8000

Despacho DG - doc. SEI n. 1909048.

Rh.

Nego provimento ao recurso, mantendo a decisão do pregoeiro, com fundamento na manifestação da Assessoria Jurídica, doc. n. 1906511, a qual adoto como razão de decidir.

Outrossim, informo que a decisão foi registrada no Portal de Compras do Governo Federal.

À CCONT para a continuidade do procedimento licitatório.

DANIEL WOBETO,
DIRETOR-GERAL SUBSTITUTO.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Wobeto, Diretor-Geral Substituto**, em 26/07/2024, às 15:43, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-rs.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1909048** e o código CRC **4689554B**.

Rua Sete de Setembro, 730 - Bairro Centro - Porto Alegre/RS - CEP 90010-190
www.tre-rs.jus.br - Fone: