

MUNICÍPIO DE CAPINZAL – SC
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 287/2020

MUNICÍPIO DE CAPINZAL Secretaria da Administração e Finanças Diretoria de Compras e Licitações
RECEBIDO
DATA: 16/10/2020
HORÁRIO: 15:40 horas
SERVIDOR: <i>Elisabete Damasceno</i>

De: Assessoria Jurídica

Para: Diretoria de Licitações.

Objeto: Recursos administrativos interpostos em face da inabilitação das empresas: KOPAV Pavimentação e Construção Ltda e Triangulo Engenharia Ltda, referentes ao Edital do Processo Licitatório nº 0119/2020, na modalidade de Tomada de Preço Para Obras e Engenharia nº 008/2020.

1 – SÍNTESE DOS FATOS

O Município de Capinzal lançou o Processo Licitatório nº 0119/2020, na modalidade de Tomada de Preço Para Obras de Engenharia nº 008/2020, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em engenharia para execução de pavimentação na Estrada Municipal Capinzal ao Distrito de Alto Alegre.

Na sessão de abertura da documentação do referido certame, a Comissão Permanente de Licitações do Município, constatou que 05 (cinco) empresas protocolaram envelopes de documentação e propostas, sendo: KOPAV PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA, TRIÂNGULO ENGENHARIA LTDA, PLANATERA – TERRAPALANAGEM E PAVIMENTAÇÃO LTDA, VIGA PAVIMENTAÇÕES E SETEP CONSTRUÇÕES LTDA.

Conforme consta da ata de recebimento e abertura de documentação nº 01/2020, a comissão de licitação decidiu por inabilitar as empresas **KOPAV PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA E TRIANGULO ENGENHARIA LTDA**, sob o argumento de que não atenderam ao item 5.1.6 do edital, uma vez que a declaração solicitada não possuíam reconhecimento de firma.

As empresas inabilitadas, inconformadas com a decisão proferida pela comissão de licitação, interpuseram recurso, alegando tratar-se de ato ilegal e defendendo a revisão da decisão para fins de serem consideradas habilitadas.

Para tanto, a empresa **TRIANGULO ENGENHARIA LTDA.** argumentou que a decisão da comissão de licitação não foi acertada, uma vez que entende ter atendido integralmente todas as exigências, inclusive a respeito da apresentação da declaração de que trata o item 5.1.6 do edital. Salaria que essa exigência nunca foram solicitadas em editais anteriores, razão pela qual alega ser desnecessária e desproporcional.

Argumenta ainda que apenas essa declaração precisaria de firma reconhecida e que tal exigência vai na contramão da lei de desburocratização (Lei 133.276/2018).

Por fim, requer a habilitação e revisão da decisão da comissão.

A empresa **KOPAV PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA.** arguiu que a exigência é exagerada e foge dos limites da razoabilidade e proporcionalidade, sendo apenas uma mera irregularidade que não pode importar em decisões gravosas aos licitantes. Assim, requereu a revisão da decisão de inabilitação.

Via e-mail, a comissão concedeu o prazo de 5 (cinco) dias úteis para a apresentação de contrarrazões aos recursos, sendo que nenhum dos licitantes fez uso de tal prerrogativa.

É o necessário relato.

Da análise da ata nº 1/2019, lavrada da sessão de recebimento e abertura de documentação, como já dito no relatório desse parecer, a Comissão de Licitações decidiu pela inabilitação de 2 empresas sob o argumento do descumprimento do item 5.1.6.

É o teor do referido item:

5.1.6. Declaração expressa da empresa licitante, com firma reconhecida, sob as penas cabíveis, que até a presente data a mesma não esteja impedida ou suspensa de licitar e contratar ou declarada inidônea com qualquer órgão da Administração Pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme inciso III e IV do art. 87 da Lei 8.666/93, pode ser utilizado modelo do Anexo IV.

Tempestivamente, as empresas **KOPAV PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA E TRIANGULO ENGENHARIA LTDA**, interpuseram recurso.

Antes de adentrar no mérito da citada exigência, há que se consignar que, conforme consta do caderno processual, não houve qualquer impugnação aos termos do edital, o que em tese, poder-se-ia considerar que os proponentes, na época oportuna, não vislumbraram qualquer irregularidade nas regras que disciplinam o referido certame.

Contudo, cabe a administração, mesmo que a destempo, conhecer e analisar as razões invocadas pelos recorrentes.

Com o intuito de racionalizar os atos e procedimentos administrativos entre os entes federados, foi promulgada a Lei 13.726, de 8 de outubro de 2018, prevendo a supressão ou a simplificação das formalidades ou exigências desnecessárias entre os órgãos da administração.

Desde a entrada em vigor da referida Lei, restou vedada a exigência, por parte de órgãos e entidades públicas, de documentos com firma reconhecida e de cópias autenticadas.

Segundo o referido diploma legal, o reconhecimento da autenticidade de firmas deve ser feito pelo próprio agente administrativo que recebe o documento. Para tanto, o servidor pode estar presente diante do ato da assinatura ou confrontá-la com aquela que consta no documento de identidade do signatário.

No presente caso, mesmo com a previsão legal acima, o edital fez constar obrigação dos proponentes reconhecerem suas firmas nas declarações apresentadas, em confronto com a chamada “Lei da desburocratização”.

Esta assessoria jurídica já se manifestou em outras oportunidades, especialmente através do parecer nº 238/2019, no sentido de ser a exigência de reconhecimento de firma, desproporcional e desarrazoada, mormente, quando a administração dispõe de outros meios para aferir a autenticidade da assinatura oposta no documento.

Assim, a partir da vigência da Lei nº 13.726/2018, o reconhecimento de firma nos procedimentos entre os entes federados e seus administrados, deve ser ato extremo, somente cabível quando esgotadas todas as demais possibilidades.

Assim dispõe o art. 3º da referida lei:

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;

Ao que se percebe da ata nº 1/2020, lavrada quando do recebimento e a abertura dos documentos, não constou que a Comissão teria tomado as providências previstas em lei, a fim de aferir a autenticidade das assinaturas opostas nos referidos documentos.

No presente caso, não consta dificuldade intransponível de parte da Comissão para aferir a autenticidade das firmas, razão pela qual, a inabilitação com base na não apresentação da firma reconhecida, por si só, mostra-se desproporcional.

Aqui não se está a desmerecer o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Entretanto, razões meramente burocráticas, que podem ser sanadas por outros meios, não podem ferir outros princípios que regem a administração pública, dentre eles, o da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para ente público.

Sobre o reconhecimento de firma em documentos exigidos em processos licitatórios, em recente decisão o Tribunal de Contas da União decidiu ser imprópria tal exigência, vejamos:

ACÓRDÃO Nº 2326/2019 – TCU – Plenário

Processo nº TC 005.798/2019-1.

Relator: Ministro Benjamin Zymler.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Construtora LV Ltda. – EPP a respeito de irregularidades ocorridas no âmbito do Convênio 166/DPCN/2017 (Siconv 843027), firmado entre o Ministério da Defesa e o município de Alta Floresta D'Oeste/RO, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.6. dar ciência à Prefeitura de Alta Floresta d'Oeste/RO acerca das seguintes impropriedades:

[...]

9.6.4. a exigência de reconhecimento de firma nos diversos documentos da licitação, identificada em diversos itens do edital, afronta o art. 3º da Lei 13.726/2018;

[...]

Data da Sessão: 2/10/2019 – Ordinária.

Colhe-se do corpo do acórdão:

“No que diz respeito à exigência de reconhecimento de firma ou autenticação de cópias em serventias extrajudiciais de documentos exigidos por meio do edital de Tomada de Preços 1/CPLM/2019, trata-se de flagrante infringência ao disposto no art. 3º da Lei 13.726/2018, que visa racionalizar atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispensando a exigência de reconhecimento de firma quando o agente administrativo puder confrontar a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou quando o signatário estiver presente e assinar o documento diante do agente”.

Mesmo antes, da promulgação da chamada lei da desburocratização, tanto o Tribunal de Contas da União, quanto o Superior Tribunal de Justiça, já manifestavam seu entendimento no sentido de que, 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.

Vejamos o teor da decisão proferida pelo TCU:

O Tribunal de Contas da União tem o mesmo entendimento:

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:

[...]

9.3.2 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;

[...]

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 (grifamos)

No mesmo sentido decidiu o 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. 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 (grifo nosso). 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.

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

Deste modo, não há razão para a manutenção da decisão da comissão, sob pena de ferir o caráter competitivo do certame e agir contrariamente aos princípios norteadores da Administração Pública e da Legislação vigente.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, a inabilitação das empresas em decorrência da ausência de firma reconhecida, quando sua autenticidade pode ser aferida por outros meios, fere o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma que os recursos interpostos devem ser providos para o fim de habilitar ao certame as proponentes: KOPAV PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA e TRIANGULO ENGENHARIA LTDA.

Por fim, orienta-se a comissão de licitações para que promovam as devidas adequações dos futuros editais conforme entendimento já exarado por

esta assessoria no parecer nº 238/2019, consoante também a lei nº 13.726/2018 e as decisões do TCU e STJ acima referidas.

S.M.J, é o parecer que submetemos à vossa consideração.

Capinzal – SC, 16 de outubro de 2020.

Assinado digitalmente por: HILARIO
CHIAMOLERA
O tempo: 16-10-2020 15:31:35

Hilário Chiamolera

Assessor Jurídico

OAB/SC 7.681