



PREFEITURA DE  
**Itaipoca**  
Pra frente, pra gente



**PRODESA**  
Juntos construindo  
uma nova Itaipoca

**CAF**  
BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA

PROCESSO Nº 017.05/2023-TP



RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS RECURSOS E CONTRARRAZÕES CONTRA O  
JULGAMENTO DA PROPOTAS TÉCNICAS DA TOMADA DE PREÇOS Nº  
017.05/2023-TP

**OBJETIVO:** CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE ITAIPOCA E ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO ECONÔMICO DE ITAIPOCA-PRODESA.

OUTUBRO DE 2023



**RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS RECURSOS E CONTRARRAZÕES CONTRA O JULGAMENTO DA PROPOSTAS TÉCNICAS DA TOMADA DE PREÇOS Nº 017.05/2023-TP**

O presente Relatório contém a análise dos recursos e contrarrazões acerca do julgamento da Propostas técnicas apresentadas pelas licitantes participantes da presente licitação que tem por objeto a **CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA E ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO ECONÔMICO DE ITAPIPOCA-PRODESA**, realizada pelos responsáveis pelo processamento dos recursos, em conformidade com o Edital.

Trata-se de recurso interposto pela seguinte LICITANTE: MYR PROJETOS ESTRATÉGICOS E CONSULTORIA LTDA, acerca de sua proposta técnica, motivo pela qual a empresa **FUNDAÇÃO DE APOIO A CULTURA, A PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO-FUNDAÇÃO CETREDE**, inscrita no CNPJ Nº 31.302.808/0001-57, por meio de seu representante legal, apresentou Contrarrazões aos recursos apresentados.

**DA TEMPESTIVIDADE:**

Preliminarmente, nos reportamos sobre as condições de admissibilidade dos recursos e contrarrazões apresentados por pessoas jurídicas, legalmente constituídas que apresentam suas razões de acordo as diretrizes legais, sendo protocoladas em tempo hábil. Portanto dentro do prazo prescrito no art. 109 da Lei nº. 8.666/93 e no edital de convocação.

A empresa **MYR PROJETOS ESTRATÉGICOS E CONSULTORIA LTDA**, apresentou seu recurso em tempo hábil 05 de outubro de 2023, tendo em vista que a ata de julgamento foi devidamente publicada, contando os 5 (dias) uteis que determina a lei.

Por conseguinte, as empresas habilitadas foram intimadas e apresentaram, no prazo legal, contrarrazões contra o recurso referido.

Por sua vez, a empresa **FUNDAÇÃO DE APOIO A CULTURA, A PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO-FUNDAÇÃO CETREDE**, inscrita no CNPJ Nº 31.302.808/0001-57, apresentou contrarrazões aos recursos na data 18 de outubro de 2023, portanto, a data limite para interposição de recurso foi em 18 de outubro de 2023.

**DAS RAZOES RECURSAIS DA LICITANTE MYR PROJETOS ESTRATÉGICOS E CONSULTORIA LTDA.**

1. Observa-se que de se esclarecer que foram vários os documentos, assinados eletronicamente sem certificado de validação, o que, com a devida vênia, não pode passar despercebido por essa Douta Comissão.
2. Observa-se que se trata de documento impresso, no qual as assinaturas das testemunhas são de próprio punho, enquanto as assinaturas do contratante e contratado são eletrônicas. Essas últimas, entretanto, sequer vieram acompanhadas de qualquer verificador de conformidade.



3. Observa-se que a questão da invalidade das assinaturas, vários atestados constantes do caderno de habilitação da licitante concorrente apresentam incorreções.

**DAS CONTRARRAZÕES DA LICITANTE FUNDAÇÃO DE APOIO A CULTURA, A PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO-FUNDAÇÃO CETREDE.**

1. O Município de Itapipoca/CE em sessão referente ao certame acima descrito, a qual julgou as propostas técnicas apresentadas pelas licitantes: **MYR PROJETOS ESTRATÉGICOS E CONSULTORIA LTDA, aqui Recorrente, e a FUNDAÇÃO DE APOIO A CULTURA, A PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO-FUNDAÇÃO – CETREDE**, tendo a fundação obtido maior nota. Inconformada com a decisão, a Recorrente MYR PROJETOS insurge-se com a apresentação de recurso alegando supostas irregularidades na proposta técnica da CETREDE, o qual não merece ser acolhido, em razão de que os argumentos apresentados destoam da Legislação, Doutrina e Jurisprudência dominantes.

**2. DO RIGORISMO EXCESSIVO COMO CRITÉRIO DE ANÁLISE DOCUMENTAL PELO RECORRENTE**

Nas razões apresentadas, a Recorrente questiona a forma das assinaturas digitais constantes nos documentos apresentados pela Recorrida, afirmando desconformidade legal, onde alega a ausência de certificado para averiguação da validade jurídica.

Cabe ainda rememorar que esse argumento já fora desconsiderado pela própria Administração Pública de Itapipoca, em sede de fase de habilitação neste certame, para fato alegado semelhante pela Recorrente.

Importa dizer também que o formato das assinaturas é conivente com o disposto no DECRETO Nº 10.543, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2020, o qual dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas na administração pública federal e regulamenta o art. 5º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, quanto ao nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em interações com o ente público, quando assim estabelece:

**DA ANÁLISE:**

De início, convém elucidar que as decisões no bojo deste procedimento licitatório, perfazem devidamente obediência aos ditames da Legislação, o respeito aos Princípios da Administração Pública, em especial aos princípios que regem ao instituto das Licitações, sobretudo nesta, à Vinculação ao Instrumento Convocatório, à Competitividade e a Vedação ao Formalismo Excessivo.

Nessa esteira, em uso de fundamentação remissiva, trazemos à baila conteúdo sobre o qual repousa o entendimento desta Administração, por ora já manifesto em anterior decisão.

Inicialmente, cumpre esclarecer que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal da Recorrente, de acordo com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentaram a decisão final.

Isto posto, a Recorrente insurge-se contra decisão que habilitou a Fundação de Apoio à Cultura, a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico- Fundação CETREDE, contendo documentos com assinaturas de forma digital sem possibilidade de autenticação.

Entretanto a assinatura eletrônica/digital não vicia e nem torna inválido o documento, pode até ser considerado um erro formal, e um erro formal se estabelece quando for possível identificar a que se refere e validar o ato, pela circunstância e contexto, independentemente do equívoco.

Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido.

O formalismo extremado vem em prejuízo da licitação e de suas finalidades, pois pode inabilitar concorrentes por questões secundárias. Por outro lado, há os princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade. A Administração está constringida a adotar alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e de seus fins. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com o objetivo da exigência e a irrelevância do defeito. As exigências da Lei e do Edital devem ser interpretadas como instrumentais.

Entretanto, como bem delineado em recente decisão proferida pelo Desembargador Marilsen Andrade Addario, do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, os meios eletrônicos utilizados para as assinaturas são plenamente válidos, de acordo com o ordenamento jurídico:

*“Ao contrário da assinatura digital regulamentada pela Medida Provisória nº 2.200-2/2001, não há um regramento específico que determine quais parâmetros sejam necessários para a validade de uma assinatura eletrônica.*

*De início convém destacar que o Código Civil dispõe em seu art. 107:*

*‘A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir’.*

*É de se destacar que existe série de utilizações em vida moderna que tem sua validade jurídica e se enquadram no conceito de assinatura eletrônica. Pode-se citar a senha cadastrada junto à entidade financeira para saque bancário, ou ainda o cadastro em sistemas judiciais eletrônicos junto aos tribunais. Ambos tidos como assinatura legítima do signatário, embora sem certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada (nos termos da Medida Provisória nº 2.200-2/2001).*

**Cabe ressaltar que a referida Medida Provisória institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas**



Brasileira – ICP-Brasil –, mas não veda ou restringe a utilização de outros meios que para comprovação de autoria e integridade de documento eletrônico, conforme se depreende do art. 10, vejamos:

*Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória. (...)*

*§ 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.*

*Pela literalidade da nova lei, percebe-se que é possível definir que não só as assinaturas eletrônicas com certificado digital ICP-Brasil podem garantir a devida identidade dos signatários.*

*(...) Desse modo, a partir de uma interpretação mais abrangente da norma aplicável à espécie, é o caso de se dar provimento ao recurso interposto pelo apelante, para o fim de reconhecer a validade da contratação pelo meio eletrônico.” (grifamos)*

Conforme tem sido amplamente definido pelos Tribunais, se houver meios de se comprovar a autoria e integridade das assinaturas, bem como a expressa concordância entre as partes em relação à forma como esta será feita – como exige a Medida Provisória nº 2.200-2/2001 –, a assinatura eletrônica será válida.

Vejamos alguns julgados nesse sentido:

**“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. ASSINATURA DIGITAL NÃO CERTIFICADA PELA ICP-BRASIL. POSSIBILIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.200-2/2001. DECISÃO REFORMADA.**

**1. Nos termos da Medida Provisória n. 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, não há óbice para a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, podendo, inclusive, ser utilizado certificado não emitido pela ICP-Brasil.**

**2. Tratando-se de execução de título extrajudicial, a mera ausência de assinatura firmada mediante certificado digital emitido por autoridade certificadora da ICP-Brasil não configura invalidade ao título executivo, tendo em vista a possibilidade de identificação do signatário por outros meios e, por conseguinte, da própria autenticidade e validade da assinatura.**



3. Uma vez que a parte executada contraiu empréstimo pessoal, tendo quitado regularmente os débitos por quase um ano, não há como afastar a validade do contrato. Ademais, havendo dívidas quanto a isso, a executada poderá posteriormente impugnar a regularidade formal do documento.

4. Agravo de instrumento conhecido e provido." TJDF, Apelação nº 0734223-97.2022.8.07.0000, Des. Rel. Jose Firmo Reis Soub, 8ª Turma Cível, j. 31/01/2023, Dje 09/02/2023. (grifamos)

**“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO – INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL – CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO – ASSINATURA ELETRÔNICA – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.200-2 – NÃO UTILIZAÇÃO DO CERTIFICADO DIGITAL EMITIDO POR AUTORIDADE CERTIFICADORA ICP-BRASIL – AUTORIDADE CERTIFICADORA PRIVADA – POSSIBILIDADE PREVISTA EM LEI – CIÊNCIA DO EMITENTE QUANTO A ESSE MEIO – PREVISÃO CONTRATUAL.**

– A Medida Provisória nº 2.200-2 é a legislação responsável por instituir a ICP-Brasil, órgão responsável por garantir a autenticidade, integridade e validade jurídica de aplicações que utilizem certificados digitais e transações e documentos em forma eletrônica.  
– Presumem-se verdadeiras as assinaturas eletrônicas quando utilizado o processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil. E, quando não utilizado esse meio, mas a identidade eletrônica for emitida por uma autoridade certificadora privada (AC Privada), ambas as partes devem admitir como válido esse meio para ser possível comprovar a autoria.

(...) No caso dos autos, em que pese não se tratar de certificação disponibilizada pela ICP-Brasil, mas por autoridade certificadora privada (Clicksign), o emitente tinha conhecimento de que assim seria, por meio de plataforma a ser disponibilizada pela credora, tendo anuído expressamente.

(...) Assim, tenho que há presunção de veracidade das assinaturas eletrônicas lançadas nos documentos que sustentam a Ação de Busca e Apreensão uma vez que, embora não certificada por entidade credenciada junto à ICP-Brasil – Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira, mas por entidade certificadora privada, consta a anuência do emitente que assim seria por meio de plataforma a ser disponibilizada pela credora.” (grifamos) TJSP, Agravo de Instrumento nº 2075030-07.2023.8.26.0000, Rel. Des. Pedro Kodama, 37ª



Câmara de Direito Privado, j. 20/04/2023, Dje  
20/04/2023.

Quanto a esse ponto invocado pela Recorrente, temos ainda a dizer que operou-se o instituto da preclusão argumentativa, quanto à tese sobre o não reconhecimento da validade das assinaturas digitais, apostas nos documentos da Recorrida, pelo simples constatação de que já fora decidido em sede de motivação na decisão anteriormente proferida, por esta Administração, ao julgar o mesmo fato relacionado à documentação apresentada em fase de habilitação.

Observa-se ainda que a Recorrente traz em seu conteúdo de recurso pedido em referência específica mencionando à fase habilitatória, o que causa confusão argumentativa.

“ (...)”

*Por conseguinte, a inabilitação da licitante é a media que se impõe, tendo em vista que a assinatura escaneada não garante a sua própria existência. Outrossim, conforme já esmiuçado, não há quais quer meios de se conferir a originalidade dessas assinaturas.”*

Assim sendo, por vedação disposta na própria Lei de Licitações, não poderia a Administração desclassificar uma proposta pelos mesmos motivos alegados em face de habilitação, como assim dispõe o parágrafo quinto do artigo 43, da Lei nº 8.666/93, seguido ainda da jurisprudência do TCU:

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

§ 5º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

Acórdão 956/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ ÁREA: Licitação  
| TEMA: Habilitação de licitante | SUBTEMA: Preclusão

Ultrapassada a fase de habilitação, não é mais cabível a desclassificação de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fato superveniente ou só conhecido após o julgamento.

Numa outra alegação adicionada nas razões recursais oferecidas, a Recorrente se contrapõe ao conteúdo apresentado nos atestados e declarações de qualificação técnica, colacionados pela Recorrida, dizendo haver inconsistência na forma, comprometendo a credibilidade dos documentos apresentados

A Recorrente alega defeito nos atestados apresentados pela Licitante e ainda nos atestados dos profissionais: DANIELA VALENTE – PLANEJAMENTO URBANO, PAULO BARBOSA – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, VALÉRIA – DIREITO URBANÍSTICO, DANIEL – ECONOMIA URBANA, MARCOS ANDRÉ – MEIO AMBIENTE, FERNANDO -GEO PROCESSAMENTO.



Em continuidade, a Recorrente alega ausência de CNPJ em atestados de alguns desses profissionais e ainda o não enquadramento da atividade relatada como desenvolvimento de planejamento urbano em outros.

Entretantes, sobre o enquadramento da atividade a ser comprovada pela experiência do corpo de profissionais, em conformidade com a descrição do objeto do certame, temos como realizada pela Recorrida a exigência descrita, fato analisado pela Comissão Técnica quanto ao julgamento proferido.

No mais, ao que se consta, a qualificação técnica tem o condão de verificar o aptidão técnica da Licitante, assegurando o conhecimento necessário para a execução do objeto.

Nesse viés, afirma o Professor Joel Menezes Niebuhr que: “A Administração Pública ao avaliar a qualificação técnica da licitante pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato profissional suficiente para satisfazer o contrato administrativo.”

A finalidade precípua desse tipo de documento é tão somente comprovar que o licitante já executara anteriormente em outra contratação, o objeto do certame e que a execução fora satisfatória, evitando-se assim a contratação de licitantes inexperientes.

Em termos de configuração dos atestados apresentados pela Recorrida, a comprovação do quadro de profissionais experientes e aptos a realização do objeto do certame, deve se limitar a verificação de comprovação para fins dessa experiência considerada como necessária e não atrelada a rigorismos excessivos, transformando o certame numa espécie de gincana administrativa, posto que a licitação não é um fim si mesmo, mas o meio necessário para viabilizar o objeto a ser desenvolvido pela execução de um contato administrativo

Na análise, caberá a Administração verificar o conteúdo e não meros detalhes, referentes a timbre ou ausência de um dado que se possa constatar em sede de diligência, como por exemplo, a verificação do CNPJ, quando da análise de documentos expedidos por pessoas jurídicas de direito público e assinadas por agentes públicos.

A Licitação tem como fundamento o art. 4º da Lei 8.666/93, onde se prevê que o procedimento se guiará por orientação de um formalismo moderado, não cabendo um formalismo excessivo e nem a ausência de formalismo. No mesmo raciocínio, caberá a Administração se balizar pelos Princípios da Razoabilidade, Proporcionalidade, da Verdade Material, para analisar quais documentos apresentados.

Quanto a atividade considerada, para efeito de constatação dos atestados, a Administração deverá se ater por consideração primeiramente ao que se deva comprovar para a verificação da experiência, *know how*, expertise da licitante, bastando-se a isso no fato de que seja importante para o certame, desprezando-se detalhes que não acarretem a perda da essência do documento.

No mais, ainda que não fosse a exata indicação do objeto descrito, temos como legítimo o entendimento de que para a comprovação da atividade e consonância necessária com o objeto relativo a um certame realizado, de que não há necessidade de se recolher a uma idêntica descrição, bastando a correlação com objeto.



A própria Recorrente aponta a Jurisprudência sobre o tema trazendo o julgado do TCU, em referência ao Acórdão 607/2018 (Plenário).

“É necessária a exigência pela Administração de atestado que demonstre haver o licitante executado objeto com características similares ao da licitação.”

No caso entelado, os atestados apresentados pela Recorrida, tanto os da capacidade técnica operacional, quanto os da capacidade técnica profissional são aptos a demonstrar experiência quanto ao objeto específico do certame.

As documentações apresentadas pelos profissionais questionados pela Recorrente, perfazem as exigências editalícias quanto ao conteúdo idêntico ao objeto do certame, e ainda nas quantidades exigidas no Edital, nos currículos apostos e na comprovação da experiência e conhecimentos necessários, considerando-se contemplar devidamente as exigências para todos os membros da equipe, conforme a pontuação destacada pela comissão técnica.

#### CONCLUSÃO:

Pelo exposto, não caberá a Administração, desmerecer em nada, a documentação apresentada pela Recorrida, mantendo-se as notas proferidas pela Comissão Técnica, deixando-se de acatar as argumentações da Recorrente, razão pela qual não proveremos o presente recurso.

É importante destacar que a conclusão da Presidente da comissão Técnica não vincula a decisão da Autoridade Superior acerca da adjudicação e homologação do certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe à análise minuciosa dos recursos e decisão definitiva.

Por fim, em atenção ao art. 109 § 4º, da Lei 8.666/93, encaminham-se os autos ao Senhor Secretário da Executiva de Despesas da Secretaria de Infraestrutura (Autoridade Superior), para análise, ciência dos termos dessa decisão e posterior deliberação do Recurso Administrativo em pauta.

*Cláudia M. de S. Varela*

CLÁUDIA MIRACI DE SOUZA VARELA  
PRESIDENTE DA COMISSÃO TÉCNICA  
DO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA-CE

Ratifico a decisão proferida pela Presidente da Comissão Técnica e pelos membros da equipe de apoio referente ao julgamento do recurso interposto pela **MYR PROJETOS ESTRATÉGICOS E CONSULTORIA LTDA**, na fase de Propostas Técnicas Nº. 017.05/2023-CP, Itapipoca-CE, 23 outubro de 2023.

**ANTONIO VITOR NOBRE DE LIMA**  
Secretário Executivo de Despesas da Secretaria de  
INFRAESTRUTURA – SEINFRA