



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PROCURADORIA - UFAL  
MACEIÓ - REITORIA DO CAMPUS A.C. SIMÕES

**NOTA n. 00088/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU**

NUP: 23065.029938/2018-90

INTERESSADOS: PROGINST - UFAL

ASSUNTOS: OUTROS ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

1. Cuida-se de questionamento que nos foi posto pela pregoeira Raíssa Cavalcante Pinto referente à decisão, assinada na sessão do Pregão Eletrônico SRP nº 23/2017, que desclassificou a proposta do licitante J Irenaldo da Costa EIRELLI.
2. Os autos do citado PE - SRP só nos vieram após solicitação.
3. A fls. 01-06 vemos a narrativa da pregoeira acerca do ocorrido na sessão e da razão da desclassificação. É que embora oportunizada a correção de falhas em algumas propostas, o citado licitante deixou de sanar a ausência de rubrica nas folhas da sua proposta, exigência constante do edital do certame.
4. Irresignado com a desclassificação, o concorrente/licitante solicitou revisão da decisão (fls. 17), a que se seguiu a Nota de Esclarecimento prestado pela pregoeira (fls. 18-19), de cuja leitura deduzimos que a proposta foi assinada na última folha, reduzindo-se o erro à falta de rubrica das folhas antecedentes, tendo sido mantida a decisão, em respeito ao edital e aos demais licitantes.
5. Mais uma vez insurgiu-se o licitante desclassificado (fls. 20-23) alegando excesso de formalismo e insistindo na reconsideração da decisão quanto à sua proposta financeira.
6. Importa registrar, de início, que o recurso foi dirigido contra decisão proferida pelo pregoeiro, que desclassificou a empresa J Irenaldo da Costa EIRELLI em razão de descumprimento de norma editalícia.
7. Em outras ocasiões, este órgão jurídico teve a oportunidade de dizer que, quando se trata de julgamento de recurso levado a cabo por pregoeiro oficial, o pronunciamento da Procuradoria somente será necessário se o próprio pregoeiro expuser dúvida jurídica relevante e solicitar o seu apoio. Afora este caso, qualquer pronunciamento é não apenas desnecessário como também inadequado, pois configuraria uma usurpação da competência do pregoeiro.
8. Ao pregoeiro, aliás, cabe, dentre outras atribuições, o recebimento e julgamento dos recursos, nos termos do art. 11, inciso VII, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005:
- "Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:*  
*[...]*  
*VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;"*
9. Nos presentes autos, a dúvida que nos é colocada decorre do conflito entre o excesso de rigorismo formal e a vinculação ao instrumento convocatório. Há que se sopesar o conflito à luz do interesse público e da finalidade precípua do processo licitatório: o de viabilizar a ampla competitividade, justamente a fim de se obter a proposta mais vantajosa para a Administração.
10. O caso em testilha, portanto, ostenta certa particularidade que aponta para a flexibilização da exigência editalícia, sob pena de serem maculados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo de priorizar-se o fim último dos procedimentos licitatórios, qual seja, o encontro da proposta mais vantajosa ao interesse público.
11. Merece ser consignado que o Decreto 5.450/2005 que regulamenta o Pregão Eletrônico, em seu art. 13, II prescreve que as propostas comerciais devem ser encaminhadas "exclusivamente por meio eletrônico", isto é, pela internet.
12. Conforme a narrativa da pregoeira, a proposta não está apócrifa; apenas as duas primeiras folhas não foram rubricadas, o que parece configurar uma falha meramente formal, que embora representando omissão quanto ao cumprimento de exigência constante do edital, não prejudicou seu conteúdo.

13. Mesmo e principalmente porque a documentação foi juntada através do sistema Comprasnet, com uso de token e, como sabido, a validade jurídica da assinatura digital decorre de ter sido obtida com um certificado digital. Assim, se o licitante assinou digitalmente a proposta, representando a empresa, não há como por em dúvida as demais folhas que compõem a proposta, por não estarem rubricadas.

14. O uso da senha faz com que a proposta não sofra qualquer questionamento quanto a sua fidedignidade, pois o certificado digital possibilita a leitura desse código e o reconhecimento que o documento é autêntico.

15. Não bastasse o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça no sentido de considerar exacerbado formalismo considerações capazes de desclassificar licitantes por conta de assinaturas convalidadas por quem de direito, a doutrina, para atos específicos do pregão eletrônico, assevera que é prescindível a assinatura na proposta por conta da "identidade eletrônica": **"Lembra-se que a senha desempenha uma função equivalente à da assinatura. Quando o sujeito conecta-se ao site apropriado, valendo-se da senha pessoal, todos os atos praticados são a si imputados. Portanto, a proposta encaminhada não precisa ser "assinada" (nem mesmo mediante assinatura eletrônica). A utilização da senha produz o efeito jurídico atributivo da proposta ao titular da aludida senha."** (Marca Justen Filho, Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico). 5ª ed. Pág. 351. São Paulo: Dialética, 2009)

16. Para atos específicos do Pregão Eletrônico quem se vincula é a Pessoa Jurídica, logo, sem relevância os atos praticados pelos representantes das empresas ou por terceiros que não afetem o objeto da proposta. Tal posicionamento não é uma inovação defensiva, mas sim uma imperiosidade recalcada pelas disposições do art. 3º do Decreto 5.450/05, *verbis*:

*"Art. 3º Deverão ser previamente credenciados perante o provedor do sistema eletrônico a autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro, os membros da equipe apoio e os licitantes que participam do pregão na forma eletrônica.*

*§ 1º Credenciamento dar-se-á pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico, § 2º No caso de pregão promovido por órgão integrante do SISG, o credenciamento do licitante, bem assim a sua manutenção, dependerá de registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.*

*(...)*

*§ 5º O uso da senha de acesso pelo licitante é de sua responsabilidade exclusiva, incluindo qualquer transação efetuada diretamente ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros.*

*§ 6º O credenciamento junto ao provedor do sistema implica a responsabilidade legal do licitante e a presunção de sua capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão na forma eletrônica.*

17. Vale registrar que o item 5 do edital do Pregão, ao cuidar do envio da proposta, estabelece em seu subitem 5.3 a responsabilidade do licitante por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no sistema eletrônico, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances. Mais adiante, no 5.7 está dito que todas especificações do objeto contidas na proposta vinculam o fornecedor registrado.

18. O excesso de formalismo, com efeito, não deve permear as ações dos agentes públicos na execução das licitações.

19. É bem verdade que "princípio do formalismo procedimental" passa a noção de que as regras procedimentais adotadas para a licitação devem seguir parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo.

20. Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo "formalismo", consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar a absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

21. Não são raros os casos em que, por um julgamento objetivo, porém, com apego literal ao texto da lei ou do ato convocatório, se excluem licitantes ou se descartam propostas que, potencialmente, representariam o melhor contrato para a Administração.

22. Para se evitar situações como essas no curso dos procedimentos licitatórios, a Lei e o Edital devem ser interpretados como veiculando "exigências instrumentais", expressão muito bem colocada por Marçal Justen Filho (in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, pg.60).

23. É dizer, o certame não se presta a verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei, mas sim, a bem da verdade, a verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa para a Administração.

24. Não podemos admitir que sejam feitas exigências inúteis ou desnecessárias à licitação; que se anule procedimento ou fase de julgamento; inabilite licitantes ou desclassifique propostas, quando diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou proposta que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes. Notadamente, diante da posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, que já decidiu que "Em direito público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo".

25. Assim, é dizer, o que deve importar é se o ato, apesar de praticado em desconformidade com a regra prevista no edital, teve o poder de atender ao que se pretendia quando fixada a exigência.

26. É preciso que o procedimento licitatório seja enxergado não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se concretizar o direito material, prestigiando-se o interesse público. É a ideia da instrumentalidade do procedimento, que também é de ser aplicada.

27. A doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam as decisões administrativas que, a bem dos demais princípios regentes da Administração Pública, afastam a inabilitação e a desclassificação de concorrentes por fatos irrelevantes, que não afetam a objetividade e a efetividade de suas propostas perante o Poder Público e nem os põem em posição privilegiada em relação aos demais participantes.

28. Nesse sentido, colacionamos, exemplificadamente, as decisões abaixo:

*MS n° 5.869/DF, rel. Ministra LAURITA VAZ:*

**MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.**

**1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.**

**2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes.**

**3. Segurança concedida.**

*(DJ 07/10/2002) (sem grifos no original)*

*RMS n° 15.530/RS, rel. Ministra ELIANA CALMON:*

**ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - FORMALIDADES: CONSEQÜÊNCIAS**

**1. Repudia-se o formalismo quando é inteiramente desimportante para a configuração do ato.**

**2. Falta de assinatura nas planilhas de proposta da licitação não invalida o certame, porque rubricadas devidamente.**

**3. Contrato já celebrado e cumprido por outra empresa concorrente, impossibilitando o desfazimento da licitação, sendo de efeito declaratório o mandado de segurança.**

**4. Recurso provido.**

*(DJ 01/12/2003) (sem grifos no original)*

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PROPOSTA DECLARADA VENCEDORA. FALTA DE ASSINATURA NA OFERTA FINANCEIRA. IRREGULARIDADE QUE NÃO COMPROMETE OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO COMPETITÓRIO. AUSÊNCIA DE DIREITO DO CONCORRENTE PUGNAR PELA INABILITAÇÃO.** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º da Lei n. 8.666/93). A Administração acha-se vinculada às condições do edital (art. 41 da Lei n. 8.666/93). Todavia, conforme entendimento sedimentado no âmbito do STJ, rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir a interpretação contrária à finalidade da lei. Tal ocorre no caso dos autos, em que se mostra correta a decisão administrativa que declarou **habilitada, concorrente que deixou de assinar a oferta financeira, porém é identificada através de rubrica e dos demais documentos que compõem a proposta, que se mostrou mais vantajosa para a Administração.** Ausência de qualquer vulneração dos princípios da licitação. Inexistência de direito da concorrente pugnar pela sua inabilitação. A questão quanto à perda do objeto em razão da assinatura do contrato somente foi suscitada após o julgamento da apelação. Embargos

rejeitados. Fonte: Embargos de Declaração Nº 70052251790, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 27/02/2013 – site TJRS

29. Para a avaliação do caso é imprescindível a observância ao Princípio da Razoabilidade e, em última análise, ao bom senso, na interpretação e aplicação das normas vigentes.

30. O princípio da razoabilidade recomenda, em linhas gerais, uma certa ponderação dos valores jurídicos tutelados pela norma aplicável à situação de fato. Como diz Marçal Justen Filho, o princípio da proporcionalidade, prestigia a “instrumentalidade das normas jurídicas em relação aos fins a que se orientam” e “exclui interpretações que tornem inútil a(s) finalidade(s) buscada(s) pela norma”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9a Ed., São Paulo: Dialética, 2002, p. 66- 67).

31. Assim, em observância aos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, bem como, considerando que as normas atinentes à licitação deverão ser sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação, temos que diante da apresentação de proposta com assinatura, porém sem as rubricas nas folhas que a compõem, com vistas à satisfação do interesse público, parece-nos que a conduta mais acertada por parte da Administração, será, num certame licitatório operado eletronicamente, reputar-se tal omissão como sendo uma falha meramente formal, que não pode conduzir a uma interpretação contrária à finalidade da lei, máxime quando o concorrente pode ser identificado através da assinatura da proposta e do uso do *token*.

32. Por fim, fazemos uma última recomendação, no sentido de serem esses autos apensados aos do Pregão Eletrônico a que se reportam e se atrelam devendo, portanto, caminharem juntos.

33. É como pensamos.

À consideração superior.

Maceió, 03 de setembro de 2018.

MARIA DO CARMO V. B. COSTA  
PROCURADORA FEDERAL  
SIAPE 1328567

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23065029938201890 e da chave de acesso 6d6b5c6e

---

Documento assinado eletronicamente por MARIA DO CARMO VILLAS BOAS COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 165436448 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA DO CARMO VILLAS BOAS COSTA. Data e Hora: 06-09-2018 09:04. Número de Série: 13600180. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PROCURADORIA - UFAL  
MACEIÓ - REITORIA DO CAMPUS A.C. SIMÕES

**DESPACHO n. 00182/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU**

NUP: 23065.029938/2018-90

INTERESSADOS: PROGINST - UFAL

ASSUNTOS: OUTROS ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

*Vistos, etc.*

Aprovo a NOTA n. 00088/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU.

2.

A PROGINST para prosseguimento.

Maceió, 10 de setembro de 2018.

FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA  
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL/UFAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23065029938201890 e da chave de acesso 6d6b5c6e

Documento assinado eletronicamente por FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167517435 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA. Data e Hora: 10-09-2018 09:22. Número de Série: 8235808947351875350. Emissor: AC CAIXA PF v2.

