

AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGENS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DER/ES.

REF.: Concorrência Eletrônica Nº 900001/2024.

PROCESSO: 2024-KTJJ2

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DA EEEFM CÂNDIDA PÓVOA, LOCALIZADA EM APIACÁ/ES, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA E MATERIAIS.

CONSTRUTORA SUL CAPIXABA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF nº 27.123.008/0001-00, com sede na Rua Sebastião Simões, Nº 391, Bairro da Palha, Guaçuí-ES, CEP: 29.560-000, neste ato representada pelo sócio administrador Sr. **PEDRO HENRIQUE MURUCCI PIROVANI**, brasileiro, casado, empresário, portador do CPF Nº 109.223.157-95 e CNH Nº 04187677050 DETRAN-ES, residente e domiciliado na Rua Eugênio de Souza Paixão, S/Nº, Edifício Montblanc, Apt. 801, bairro Quincas Machado, Guaçuí-ES, CEP: 29.560-000, vem *mui* respeitosamente com fundamento no art. 165, inciso I, alínea 'c' da Lei nº 14.133/2021, apresentar o presente:

RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face da decisão proferida por essa Ilustre Agente de Contratação e Equipe de Apoio da Subgerência de Compras da Secretaria de Estado da Educação (SUCOM/SEDU-ES) que inabilitou a Peticionária na licitação supra descrita, pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.

- PRELIMINARMENTE -

1. DA TEMPESTIVIDADE:

Inicialmente cabe esclarecer que a presente peça é tempestiva, haja vista que o prazo para apresentação da mesma iniciou-se em 27/05/2025.

Nos termos do art. 165, I, 'c' da Lei Federal Nº 14.133/2023, o prazo para apresentação do Recurso Administrativo é de 03 (três) dias úteis. Senão vejamos:

"Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

[...]

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante; [...]"

Desta feita, como o prazo para apresentação do Recurso é de 03 (três) dias úteis, portanto, o *dies a quo* para apresentação das contrarrazões é dia 30/05/2025, sendo, portanto, tempestiva a presente manifestação!

- ESCORÇO FÁTICO -

No presente certame, a Construtora Sul Capixaba Ltda. apresentou proposta técnica e documentação de habilitação contendo atestado operacional e profissional relativo à execução de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA), serviço exigido como requisito para habilitação técnica, conforme especificado no Edital.

Os atestados apresentados referiam-se a obra em andamento, mas demonstravam a conclusão efetiva do serviço de SPDA, comprovando de forma objetiva a experiência técnica exigida no certame.

A Comissão de Licitação, entretanto, entendeu que o atestado profissional apresentado era "parcial" e concluiu que, diferentemente da qualificação técnico-operacional, não seria admitida a apresentação de atestado parcial para fins de comprovação da qualificação técnico-profissional, por ausência de previsão expressa no edital.

Embora tenha reconhecido a existência de outros documentos com falhas sanáveis, a Comissão deliberou por não promover diligência, justamente por considerar que a pendência relacionada ao SPDA – por ela interpretada como insuperável – já comprometeria a habilitação, inviabilizando o aproveitamento da documentação.

Em razão da inabilitação da Recorrente, foi habilitada a empresa ART DECO CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA, 5ª colocada na ordem classificatória, apesar de sua documentação conter irregularidade formal grave: os arquivos submetidos no sistema não foram assinados digitalmente com certificado e-CNPJ ou e-CPF do representante legal, conforme exigido expressamente pelo item 14.6.1 do edital, o que compromete a validade jurídica dos documentos e afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Em razão desses fatos e da decisão que culminou na indevida inabilitação da Construtora Sul Capixaba Ltda., ao tempo em que se admitiu a habilitação de licitante cuja documentação apresenta vício formal insanável, é que se interpõe o presente recurso administrativo, visando à sua integral reforma e ao restabelecimento da legalidade e da isonomia no certame.

- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA -

1. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE ACEITAÇÃO DE ATESTADO PROFISSIONAL PARCIAL PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO EDITAL – OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E EFICIÊNCIA – POSICIONAMENTO CONSOLIDADO PELO TCU.

A inabilitação da Construtora Sul Capixaba Ltda. está centrada **na alegada impossibilidade de se aceitar um atestado profissional parcial**, especificamente quanto ao serviço de execução do Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA). Contudo, uma análise sistemática, lógica e coerente do Edital, alinhada aos preceitos constitucionais e legais que norteiam os processos licitatórios, revela que **tal interpretação é indevida, restritiva e viola frontalmente princípios basilares da Administração Pública**.

Inicialmente, cumpre destacar que o Edital da Concorrência Eletrônica nº 001/2024, em seu item 1.4.2.4.2 (Anexo II), estabelece como requisito a comprovação da experiência profissional relativa à "execução de instalações elétricas de SPDA", **sem fazer qualquer exigência específica de que o atestado profissional apresentado se refira a uma obra integralmente concluída**.

Nesse contexto, **aplicar interpretação restritiva onde não há previsão expressa é violar o princípio da legalidade**, que impõe à Administração Pública agir exclusivamente conforme o disposto na lei e no próprio instrumento convocatório.

No presente caso, a interpretação restritiva conferida pela Comissão ao instrumento convocatório implicou indevida limitação à competitividade do certame, afastando licitante plenamente apta com base em formalidade sem repercussão prática para a comprovação da capacidade técnica exigida. Nesse sentido, é firme a jurisprudência do **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. MANDADO DE SEGURANÇA. 1. **A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva**. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo. 2. O ordenamento jurídico regulador da licitação não prestigia decisão assumida pela Comissão de Licitação que inabilita concorrente com base em circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, **fazendo exigência sem conteúdo de**

repercussão para a configuração de habilitação jurídica, da qualificação técnica, da capacidade econômico-financeira e da regularidade fiscal. 3. Se o edital exige que a prova da habilitação jurídica da empresa deve ser feita, apenas, com a apresentação do "ato constitutivo e suas alterações, devidamente registrada ou arquivadas na repartição competente, constando dentre seus objetivos a exclusão de serviços de Radiodifusão...", excessiva e sem fundamento legal a inabilidade de concorrente sob a simples afirmação de que cláusulas do contrato social não se harmonizam com o valor total do capital social e com o correspondente balanço de abertura, por tal entendimento ser vago e impreciso. 4. Configura-se excesso de exigência, especialmente por a tanto não pedir o edital, inabilitar concorrente porque os administradores da licitante não assinaram em conjunto com a dos contadores o balanço da empresa. 5. Segurança concedida.¹ (Com destaques nossos)

Além de não exigir um atestado integral para a capacidade técnica-profissional, o Edital admite explicitamente a apresentação de atestados parciais na qualificação técnico-operacional, conforme previsão expressa no item 1.4.1.7.

Ora, se o próprio Edital reconhece e aceita atestados parciais para aferição técnica operacional, não é razoável nem lógico que, sem previsão expressa em sentido contrário, se imponha restrição absoluta na comprovação da capacidade técnico-profissional. Tal entendimento afronta o princípio da razoabilidade, essencial nas interpretações administrativas, especialmente em certames licitatórios.

Cumprido salientar, ainda, que a documentação apresentada **demonstra objetivamente a efetiva conclusão do serviço específico exigido (SPDA)**, ainda que dentro de obra maior que se encontra em andamento. Portanto, o objeto específico referente à experiência exigida pelo Edital já foi plenamente satisfeito, afastando-se qualquer dúvida acerca da efetiva capacidade profissional da empresa e de seu quadro técnico para execução do serviço pretendido.

A decisão recorrida desconsidera que a finalidade primordial da exigência editalícia é assegurar à Administração Pública **a certeza técnica da execução competente e satisfatória dos serviços contratados**. **Tal comprovação já ocorreu**, uma vez que o atestado apresentado pela Recorrente evidencia justamente a experiência concreta da profissional responsável pela execução do SPDA.

A jurisprudência também reconhece que formalismos exacerbados não devem prevalecer sobre a finalidade pública da licitação, sobretudo quando a documentação apresentada demonstra, de forma suficiente, o atendimento ao objeto da exigência editalícia, **sendo incabível**

¹ MS n. 5.779/DF, relator Ministro José Delgado, Primeira Seção, julgado em 9/9/1998, DJ de 26/10/1998, p. 5.

interpretação restritiva que comprometa a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração. Nesse sentido, colhe-se:

LICITAÇÃO. INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. BALANÇO PATRIMONIAL. REGISTRO NA JUNTA COMERCIAL. COMPROVAÇÃO. BALANÇO PATRIMONIAL REGISTRADO SEPARADAMENTE DO LIVRO DIÁRIO. **FORMALISMO EXACERBADO.** - O registro do Balanço Patrimonial perante a Junta Comercial demonstra que foram observadas as limitações impostas pela Lei, assinalando-se decorrer de mero formalismo a inabilitação da impetrante pela ausência de numeração do Balanço Patrimonial e em razão de o Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis ter sido registrado na Junta Comercial separadamente do Livro Diário - **O procedimento licitatório tem por objetivo a busca do melhor contrato para a administração e a interpretação do edital deve ser feita à conta de tal premissa, o que afasta a interpretação restritiva, com excesso de rigor por parte da Comissão de Licitação, a fim de que seja preservado o Interesse público.**²
(Com destaques nossos)

Assim, a rigidez formal defendida pela Comissão de Licitação subverte a lógica da própria finalidade da exigência, configurando uma interpretação meramente burocrática, desprovida de sustentação no interesse público.

Reforça-se que a Administração Pública, ao interpretar normas editalícias, deve fazê-lo sempre sob a perspectiva constitucional da **competitividade e da ampla participação nos certames**. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 impõem claramente que as exigências editalícias devem ser estritamente indispensáveis ao cumprimento do objeto licitado, evitando-se **restrições desnecessárias** que frustrem ou limitem indevidamente a competitividade.

Ademais, o princípio da proporcionalidade impõe que se faça uma aferição equilibrada entre a exigência editalícia e o fim a ser alcançado pela Administração. Não se justifica, sob essa ótica, uma recusa rígida e absoluta ao documento profissional apresentado pela empresa Recorrente, considerando-se que o referido atestado atende plenamente ao requisito técnico específico exigido, **sendo irrelevante a circunstância de a obra como um todo ainda não estar concluída.**

Por fim, a decisão impugnada viola não apenas o princípio da eficiência, mas também os **princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa**, ao afastar uma empresa plenamente capacitada com base **em formalidade secundária, sem relevância prática ou impacto na aptidão técnica exigida**. A Administração Pública deve sempre privilegiar soluções

² TJ-MG - AC: 10024110891801003 Belo Horizonte, Relator.: Wander Marotta, Data de Julgamento: 03/07/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/07/2012.

que alie segurança na execução contratual e melhor custo-benefício, evitando interpretações rigorosas que afastem propostas efetivamente vantajosas.

No caso concreto, a proposta apresentada pela Recorrente foi de R\$ 9.000.000,00, enquanto a da empresa habilitada e declarada vencedora alcançou R\$ 10.043.000,00 — uma diferença de R\$ 1.043.000,00. **Ou seja, a Administração está abrindo mão, sem justificativa plausível, de mais de um milhão de reais em economia direta**, em flagrante afronta ao interesse público e à boa gestão dos recursos públicos.

Assim, ante a robusta argumentação jurídica e fática exposta, especialmente à luz dos princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, competitividade, eficiência e economicidade bem como do entendimento jurisprudencial já consolidado, é imperativo concluir pela plena possibilidade jurídica de aceitação do atestado profissional parcial apresentado pela Construtora Sul Capixaba Ltda., determinando-se sua imediata reabilitação no certame em apreço.

2. DA VALIDADE DO ATESTADO PROFISSIONAL PARCIAL EMITIDO EM OBRA DE ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL – CONCLUSÃO DO SERVIÇO ESPECÍFICO DE SPDA COMO COMPROVAÇÃO SUFICIENTE – INCOERÊNCIA NA REJEIÇÃO DE DOCUMENTO RELATIVO A OBRA EXECUTADA PELO PRÓPRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

O atestado técnico-profissional apresentado pela Recorrente refere-se à execução da obra de reforma e ampliação do Centro Estadual de Educação Técnica Giuseppe Altoé, no município de Vargem Alta/ES. **Trata-se de obra pública contratada e fiscalizada pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo (SECTI), integrante da administração direta estadual.** A responsabilidade pela contratação e fiscalização da obra é do próprio Estado do Espírito Santo, fato que garante a idoneidade, a confiabilidade e a relevância do atestado emitido.

O documento atesta expressamente que a execução dos serviços de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA), objeto do item 1.4.2.4.2 do edital, foi **concluída integralmente e de forma satisfatória**, apesar de a obra como um todo ainda se encontrar em andamento. A planilha de serviços anexa ao atestado discrimina com clareza a execução do SPDA, incluindo fornecimento, instalação e finalização de todos os componentes técnicos exigidos para a funcionalidade do sistema, o que comprova de forma cabal a efetiva experiência da profissional indicada pela empresa.

O indeferimento da habilitação sob o argumento de que o atestado seria "parcial", por referir-se a obra ainda em execução, desconsidera completamente que o critério relevante para a comprovação da capacidade técnica profissional é a conclusão do **serviço específico exigido – no caso, o SPDA – e não da totalidade da obra**. A exigência editalícia não impôs como requisito que

a obra de referência estivesse encerrada em sua totalidade, tampouco estabeleceu vedação à apresentação de atestado parcial quando o objeto específico estivesse integralmente executado.

Ademais, a própria origem da obra, por se tratar de contrato público estadual vinculado à rede oficial de ensino técnico, reforça a legitimidade e a equivalência institucional entre a obra referida no atestado e as demais obras típicas da Secretaria de Educação.

Embora a licitação em questão esteja sendo conduzida por outra pasta, ambas estão inseridas sob o mesmo ente federativo, com estruturas técnicas e procedimentos contratuais semelhantes, o que fortalece a pertinência da experiência comprovada.

É preciso destacar a evidente incoerência na rejeição do atestado apresentado, uma vez que ele se refere à execução de serviços em uma escola pública estadual, o Centro Estadual de Educação Técnica Giuseppe Altoé, **contratada diretamente pelo próprio Governo do Estado do Espírito Santo**, por meio da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI).

Trata-se, portanto, de uma obra vinculada à rede oficial de ensino estadual, com características técnicas, institucionais e finalísticas plenamente equivalentes às de qualquer unidade educacional sob responsabilidade da Secretaria de Educação.

Rejeitar um atestado por não considerar válida a experiência comprovada em uma obra pública do próprio Estado — **e justamente em uma escola da sua rede** — afronta a lógica administrativa, o princípio da finalidade e evidencia um excesso de formalismo incompatível com o interesse público.

Por esses fundamentos, o atestado apresentado pela Recorrente deve ser plenamente aceito, pois comprova a execução completa do serviço exigido, ainda que no contexto de uma obra em andamento.

3. DA AUSÊNCIA DE CLAREZA DO EDITAL QUANTO À NÃO ACEITAÇÃO DO ATESTADO TÉCNICO-PROFISSIONAL PARCIAL.

É imperioso reconhecer que a decisão que culminou na inabilitação da Recorrente funda-se em uma interpretação restritiva e indevidamente rigorosa do Edital, especialmente considerando a **ausência completa de clareza quanto à impossibilidade de apresentação de atestado técnico-profissional parcial.**

Em que pese a Comissão sustentar que apenas o atestado técnico-operacional poderia ser aceito de forma parcial, o fato é que **em momento algum o instrumento convocatório deixou essa condição explicitamente vedada à qualificação técnico-profissional.**

Observando-se atentamente as cláusulas editalícias, especialmente aquelas constantes no Anexo II, itens 1.4.1.7 e 1.4.2.4.2, **verifica-se que há evidente omissão quanto à proibição expressa ou implícita acerca da aceitação de atestados parciais para comprovação da experiência técnico-profissional.**

Pelo contrário, ao prever expressamente a aceitação de atestado parcial na esfera técnico-operacional, **o Edital induz objetivamente os licitantes à razoável expectativa de que tal aceitação também se aplicaria à qualificação técnico-profissional, salvo indicação expressa em contrário, o que não ocorreu.**

A segurança jurídica, princípio basilar em qualquer certame licitatório, impõe à Administração Pública o dever inequívoco de redigir cláusulas editalícias de forma clara, precisa e isenta de ambiguidades.

No caso concreto, a falta de uma previsão explícita proibindo a utilização de atestado profissional parcial compromete essa segurança jurídica, especialmente quando em outras passagens do mesmo Edital admite-se expressamente essa possibilidade para outros tipos de comprovação técnica. **Tal situação cria insegurança e induz os licitantes a erro interpretativo, ferindo os princípios da clareza e da objetividade.**

A jurisprudência é firme no sentido de que as exigências editalícias devem ser formuladas de forma clara e objetiva, não admitindo interpretações restritivas que possam induzir o licitante a erro, gerando prejuízo indevido ao direito líquido e certo de concorrer. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA EX OFFICIO (REO). LICITAÇÃO. EDITAL. LEI QUE REGE O CERTAME. REQUISITOS. PREENCHIMENTO POR PARTE DO CANDIDATO. **INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS NORMAS EDITALÍCIAS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. REMESSA NÃO PROVIDA.** 1. Nos termos da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, **a interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva.** Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo" (MS 5779/DF); 2) No caso dos autos, restou comprovado que **a exigência contida no Edital do certame, item 14, 1, 'd' não foi especificada de forma clara em relação a qual certidão negativa deveria ser exibida, trazendo dúvida razoável ao candidato,** principalmente considerando que nem todo cidadão conhece a estrutura do judiciário nacional; 3) Resta claro que o impetrante apresentou a certidão

negativa de "nada consta", havendo, na hipótese, ofensa a seu direito líquido e certo. 4) Sentença confirmada em sede de reexame necessário.³ (Com destaques nossos)

A ausência de proibição expressa quanto à apresentação do atestado técnico-profissional parcial **impedia que os licitantes tivessem conhecimento prévio e inequívoco sobre tal limitação**, restando prejudicada a transparência do procedimento licitatório e ferindo frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O Tribunal de Contas da União, reiteradamente, tem advertido que exigências editalícias devem ser elaboradas em termos claros e objetivos, para evitar dúvidas interpretativas que possam conduzir à exclusão indevida de licitantes tecnicamente capacitados.

'ENUNCIADO: A redação dos editais **deve ser clara e objetiva**, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas'. (Acórdão 2441/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz)

'ENUNCIADO: O edital de licitação não deve conter termos ou expressões que permitam **dupla interpretação, dificultando a compreensão dos licitantes** quanto às condições estabelecidas'. (Acórdão 2377/2008-TCU-Segunda Câmara, Relator Min. Aroldo Cedraz)

'ENUNCIADO: A Administração deve garantir a clareza e a objetividade na redação de editais de licitações, de forma a **não suscitar dúvidas em sua interpretação**. (Acórdão 1633/2007-TCU-Plenário, Relator Min. Guilherme Palmeira)

Nesse contexto, **a ausência de indicação expressa da não aceitação de atestado técnico-profissional parcial representa uma grave falha na elaboração do Edital**, que não pode ser imputada como prejuízos às licitantes que atuaram em estrita boa-fé ao interpretá-lo segundo critérios lógicos e razoáveis.

Portanto, é evidente que a falta de clareza no Edital acerca da impossibilidade da aceitação de atestados técnicos profissionais parciais constitui vício capaz de induzir a erro interpretativo legítimo, motivo pelo qual não se pode sustentar a inabilitação da Recorrente com base em exigência editalícia não expressa claramente.

³ TJ-AP - REO: 00000333320178030002 AP, Relator.: Desembargador JOAO LAGES, Data de Julgamento: 20/02/2018, Tribunal.

Tal interpretação contraria frontalmente o princípio constitucional da segurança jurídica e os princípios administrativos da vinculação ao Edital, da transparência e da boa-fé objetiva, impondo-se a reforma da decisão recorrida e a consequente habilitação da empresa Recorrente no certame.

4. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE ATESTADO INTEGRAL COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO – LIMITES IMPOSTOS PELO ART. 67 DA LEI 14.133/2021 – IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO ALÉM DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA EFETIVAMENTE EXECUTADAS.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 é claro ao estabelecer **os limites exatos da documentação que pode ser exigida em licitações**, restringindo-se objetivamente à apresentação de documentos técnicos suficientes para demonstrar a capacidade técnico-operacional e técnico-profissional dos licitantes.

Ao fazê-lo, o dispositivo expressamente delimita as exigências àquelas efetivamente necessárias para atestar que o licitante possui experiência em parcelas relevantes do objeto da licitação, **impedindo, assim, que a Administração imponha exigências adicionais** que extrapolem os limites legais.

Nesse contexto, a exigência imposta pela Administração de que o atestado técnico-profissional apresentado pela licitante seja necessariamente integral, ou seja, referente a uma obra totalmente concluída, ultrapassa o âmbito das restrições autorizadas pela legislação. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 67, inciso I, exige expressamente apenas a comprovação da execução de obra ou serviço de características semelhantes ao objeto licitado, não havendo qualquer autorização para que o edital imponha **requisitos adicionais quanto à integralidade ou à fase de conclusão global da obra.**

Frise-se ainda que o §1º do artigo 67 determina expressamente que a exigência dos atestados se restrinja às **parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto licitado**, definidas pela Lei como aquelas cujo valor seja igual ou superior a 4% do valor total da contratação. Tal disposição legal evidencia que a preocupação do legislador reside exclusivamente em garantir a aptidão técnica para as partes efetivamente críticas e significativas do objeto contratual, **não permitindo que a Administração imponha exigências acessórias que contemplem parcelas secundárias ou irrelevantes.**

Assim, ao exigir um atestado integral, **a Comissão de Licitação impôs indiretamente à licitante a obrigação de apresentar comprovação relativa a parcelas de serviço que não possuem relevância direta** ou necessária para a demonstração da capacidade técnica exigida. Isto porque a parcela relevante do objeto, que diz respeito especificamente ao SPDA, **foi plenamente**

concluída, comprovada e demonstrada pelo documento técnico-profissional parcial apresentado pela licitante.

Ora, **exigir o atestado integral** da obra, quando o **serviço especificamente requerido e relevante já foi executado** e atestado, equivale a **forçar a licitante a comprovar experiência em serviços de menor relevância**, e que, por lei, **não deveriam sequer ser objeto** de comprovação obrigatória.

Trata-se, portanto, de evidente excesso de formalismo administrativo que extrapola ilegalmente os limites impostos pela legislação vigente, gerando ônus indevido e violando frontalmente o princípio da vinculação estrita ao instrumento convocatório.

Dessa forma, a interpretação adotada pela Administração ao rejeitar o atestado técnico-profissional parcial, sob a justificativa da necessidade de integralidade da obra referida, configura-se como exigência ilegal e abusiva, expressamente vedada pelo artigo 67 da Lei nº 14.133/2021.

5. DA INEXISTÊNCIA DE ASSINATURA DIGITAL VÁLIDA NOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA HABILITADA ART DECO CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA.

Conforme determina o art. 12, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a assinatura digital em documentos apresentados em processos licitatórios deve ser realizada mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), nos seguintes termos:

"Art. 12. [...]

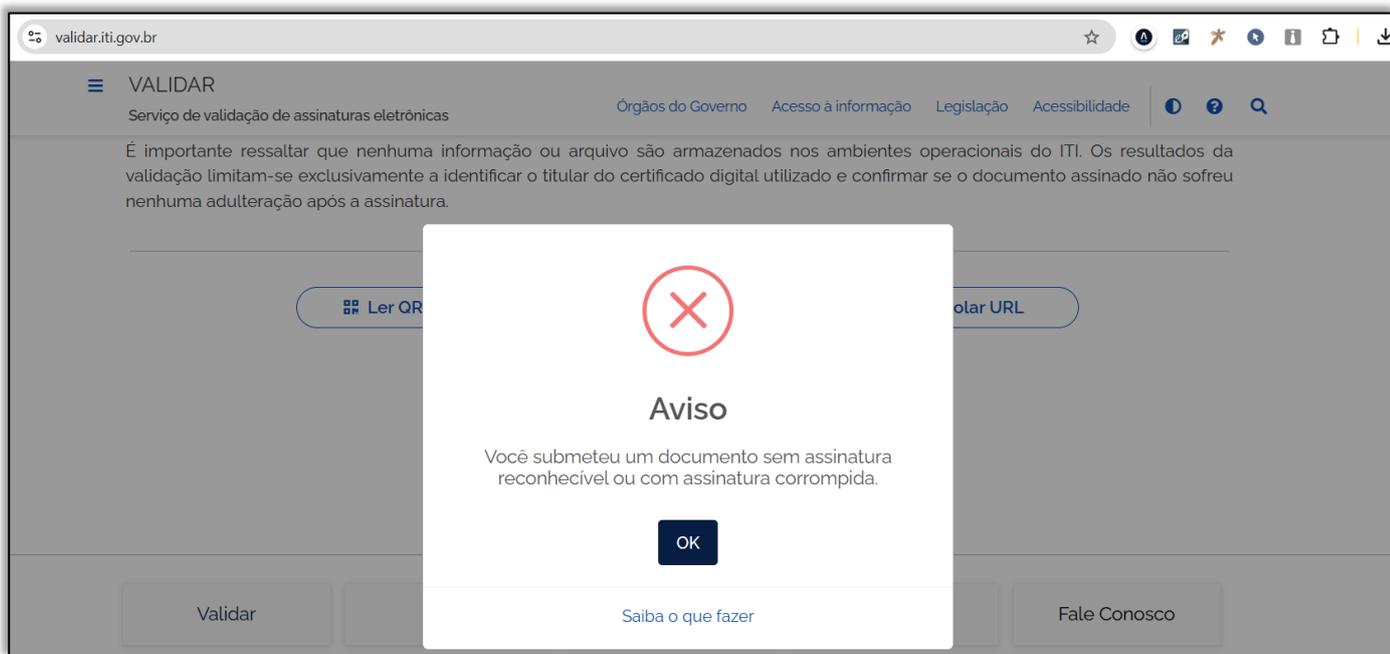
[...]

§2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)."

Todavia, ao verificar os documentos apresentados pela licitante na pasta de habilitação, constatou-se que as assinaturas constantes em tais arquivos não possuem validade jurídica, pois não foram realizadas nos moldes exigidos pela legislação. Essa irregularidade foi confirmada mediante consulta aos arquivos em PDF no site oficial do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) (<https://validar.iti.gov.br>).

As declarações exigidas pelo edital nos itens "7.12" e "1.4.3" do edital, apresentadas pela empresa Recorrida Art Deco no arquivo denominado: "H.DECLARACOES PARA HABILITACAO.pdf",

“G.QUADROS DEMONSTRATIVOS CAPACIDADE - RESP.TECNICA.pdf” e “D.QUALIFICACAO TECNICA”, submetidos ao validador retornaram mensagens indicando que **as assinaturas não estão vinculadas a certificados digitais emitidos no âmbito da ICP-Brasil.**



Observa-se, portanto, que as assinaturas são meramente imagens ou digitalizações de assinaturas, as quais não conferem autenticidade ou integridade ao documento.

A jurisprudência é clara ao distinguir assinatura digital e assinatura digitalizada, atribuindo à primeira validade jurídica e à segunda mero valor probatório, desde que acompanhada de elementos que assegurem a integridade e autenticidade do documento. Nesse sentido:

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **SUBSTABELECIMENTO COM ASSINATURA DIGITALIZADA OU ESCANEADA. RECURSO INEXISTENTE.** PRECEDENTES. ART. 13 DO CPC. AGRAVO IMPROVIDO. **1. A jurisprudência pacificada nesta Corte é no sentido de que a assinatura digitalizada ou escaneada, por se tratar de inserção de imagem em documento, não pode ser confundida com a assinatura digital que ampara-se em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, a qual possui previsão legal.**

Precedentes. 2. Em sede de apelo especial não cabe a aplicação do disposto no art. 13 do Código de Processo Civil. 3. Agravo regimental improvido.⁴ (Destacamos)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - TJES

AGRAVO INTERNO NA APELAÇÃO CÍVEL. **SUBSTABELECIMENTO DIGITALIZADO. TÉCNICA QUE NÃO SE CONFUNDE COM ASSINATURA DIGITAL.** RECURSO APÓCRIFO. EXCESSO DE FORMALISMO. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. **1. Nos termos da jurisprudência do C. STJ, a assinatura digitalizada ou escaneada não permite a aferição de sua autenticidade, por se tratar de inserção de imagem em documento que não pode ser confundida com a assinatura digital que se ampara em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, a qual possui previsão legal.** 2. "A reprodução de uma assinatura, por meio do escaneamento, sem qualquer regulamentação, é arriscada na medida em que pode ser feita por qualquer pessoa que tenha acesso ao documento original e inserida em outros documentos. Não há garantia alguma de autenticidade, portanto. A aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, invocado pelas recorrentes, deve encontrar limites exatamente no princípio da segurança jurídica. Não se trata de privilegiar a forma pela forma, mas de conferir aos jurisdicionados, usuários das modernas ferramentas eletrônicas, **o mínimo de critérios para garantir a autenticidade e integridade de sua identificação no momento da interposição de um recurso ou de apresentação de outra peça processual**". (REsp 1.442.887/BA, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 6/5/2014, DJe de 14/5/2014). 3. Agravo interno desprovido.⁵ (Destacamos)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ – TJPR

DECISÃO MONOCRÁTICA. RECURSO INOMINADO. IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. **PROCURAÇÃO COM ASSINATURA**

⁴ STJ - AgRg no AREsp: 700860 PE 2015/0100217-9, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 18/08/2015, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/09/2015.

⁵ TJ-ES - AGT: 00030312620178080069, Relator: TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, Data de Julgamento: 23/02/2021, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/04/2021.

DIGITALIZADA. AUSÊNCIA DE VALIDADE. ASSINATURA ESCANEADA QUE NÃO SE CONFUNDE COM A ASSINATURA DIGITAL BASEADA EM CERTIFICADO DIGITAL EMITIDO POR AUTORIDADE CERTIFICADORA CREDENCIADA. PRECEDENTES DO STJ. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NEGATIVO. RECURSO NÃO CONHECIDO.⁶ (Destacamos)

Tais precedentes reforçam a exigência de assinatura digital válida para documentos apresentados em processos administrativos e licitatórios, como forma de garantir a integridade e a autenticidade dos atos, em conformidade com a legislação.

É necessário destacar que os documentos em questão não se tratam de certidões ou atestados emitidos por terceiros, mas sim de declarações exigidas pelo próprio edital, que devem ser firmadas diretamente pela empresa licitante ou por seu representante legal.

Diferentemente de documentos comprobatórios expedidos por órgãos públicos ou conselhos profissionais, cuja autenticidade pode ser aferida por outras vias, **as declarações exigidas para fins de habilitação demandam manifestação de vontade inequívoca e pessoal da empresa**, exigindo, portanto, **assinatura válida e segura** que garanta tanto a autoria quanto a integridade do conteúdo.

Nesse contexto, a assinatura digital, realizada por meio de certificado digital no padrão ICP-Brasil (e-CNPJ ou e-CPF), é o único meio que confere plena validade jurídica às declarações, conforme dispõe a legislação vigente sobre documentos eletrônicos.

A ausência de assinatura digital válida compromete diretamente a autenticidade dos documentos apresentados, pois **não há garantia de que tenham sido efetivamente subscritos pelas pessoas indicadas como responsáveis.** Além disso, compromete-se também a integridade dos documentos, uma vez que não é possível assegurar que seu conteúdo não tenha sido alterado após a inserção da imagem da assinatura.

Dessa forma, a apresentação de **declarações desprovidas de assinatura digital válida** torna tais documentos inaptos para produzir os efeitos legais pretendidos, especialmente em sede de habilitação, cuja regularidade exige comprovação formal e segura da legitimidade dos atos.

⁶ TJ-PR 0001617-86.2020.8.16.0126 Palotina, Relator: Fernando Andreoni Vasconcellos, Data de Julgamento: 18/03/2024, 1ª Turma Recursal, Data de Publicação: 18/03/2024.

A falha, nesse caso, não é meramente formal, mas compromete o próprio **valor jurídico das declarações** exigidas pelo Edital.

Imaginemos que, após a contratação, venha a ser constatada uma divergência entre o conteúdo de uma das declarações apresentadas na fase de habilitação e a conduta efetiva da empresa durante a execução contratual — por exemplo, **o descumprimento de uma obrigação cuja ciência e aceitação constavam de declaração apresentada sem assinatura digital válida.**

Nessa situação, a empresa poderia alegar que **jamais firmou tal documento**, justamente por **não haver qualquer mecanismo criptográfico** que comprove a autoria e integridade da declaração. Com isso, buscar-se-ia eximir de responsabilidade sob o fundamento de que **o documento não possui eficácia jurídica**, o que revelaria grave risco à segurança e à confiabilidade de todo o procedimento licitatório.

Ademais vislumbra-se que a jurisprudência é rigorosa e não confere validade jurídica a documentos que não observa o formalismo digital necessário quando de sua assinatura. Vejamos:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE JUNTADA DE PROCURAÇÃO ASSINADA FISICAMENTE OU POR MEIO DE CERTIFICADO DIGITAL VÁLIDO. I. CASO EM EXAME Validade ou invalidade de procuração com a assinatura via plataforma ZAPSIGN. Gratuidade Judiciária. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Alegação do autor que válida a procuração. Pretensão de antecipação da tutela para a concessão da gratuidade judiciária. [...] IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso não conhecido, com observação. Tese de julgamento: "O instrumento de procuração foi assinado com certificado por meio da plataforma ZapSign não é admitido neste Tribunal, pois **em pesquisa junto ao site do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/credenciamento)**, verifica-se que a entidade certificadora "ZapSign", responsável pela certificação da assinatura digital não consta da lista de "Entidades Credenciadas" perante a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira ICP-Brasil, de sorte que **não há que se falar em assinatura eletrônica válida.**" [...] ⁷ (Destacamos).

⁷ TJ-SP - Agravo de Instrumento: 23264174320248260000 Guarulhos, Relator.: Lidia Regina Rodrigues Monteiro Cabrini, Data de Julgamento: 07/11/2024, 20ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 07/11/2024.

Do mesmo jeito que o documento com assinatura digital só é válido em ambiente físico se acompanhado do arquivo digital válido, mais ainda, quando essa comprovação tem de ser feita no próprio ambiente digital como é o caso das concorrências eletrônicas.

Vejamos o seguinte excerto, *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA INDEFERIMENTO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. **LICITAÇÃO** PELA MODALIDADE DE PREGÃO PRESENCIAL QUE TEM POR OBJETO A LOCAÇÃO DE ÔNIBUS PARA ATENDER A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JAPERÍ. CANDIDATO QUE APRESENTA DOCUMENTO IMPRESSO ASSINADO DIGITALMENTE E É DESCLASSIFICADO. POSTURA ADMINISTRATIVA QUE, EM COGNIÇÃO SUMÁRIA, SE AFIGURA ESCORREITA, CONSIDERANDO QUE O **DOCUMENTO COM ASSINATURA DIGITAL SÓ TEM VALIDADE EM AMBIENTE FÍSICO SE ACOMPANHADO DO ARQUIVO DIGITAL** CORRESPONDENTE, O QUE NÃO SE VERIFICOU NA HIPÓTESE VERTENTE. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO NÃO INQUINADA EM SEDE DE JURISDIÇÃO RAREFEITA, O QUE INVIABILIZA O PEDIDO LIMINAR. PRECEDENTE. APLICAÇÃO DA SÚMULA 59 DO TJRJ. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. UNÂNIME.⁸ (Destacamos).

E também:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – INABILITAÇÃO POR FALTA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS EXIGIDOS – Pretensão objetivando determinar a imediata suspensão do processo licitatório, bem como a habilitação da impetrante no processo licitatório, sustentando a empresa ser suficiente, efetivamente, toda documentação apresentada em formato digital, que fora solicitado no item 3.1 do edital, julgando procedendo o pedido, para que a impetrante seja devidamente habilitada – Segurança denegada – Sentença mantida – Impetrante/apelante que não apresentou nenhum argumento capaz de infirmar os elementos de convicção da r. sentença impugnada – Ratificação dos fundamentos da sentença nos

⁸ TJ-RJ - AI: 00689343920228190000 202200294554, Relator.: Des(a). GABRIEL DE OLIVEIRA ZEFIRO, Data de Julgamento: 25/05/2023, DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/06/2023.

termos do art. 252 do RITJSP – Precedentes do C . STJ e deste E. TJSP – Por fim, como bem observou o parecer da PGJ, dentre os princípios que regem os atos da Administração Pública, está o da vinculação ao instrumento convocatório, reforçado pelo artigo 41 da Lei nº 8.666/93; e, ademais, **a referida assinatura digital não apresentou qualquer código de verificação para viabilizar sua conferência ou declaração de autenticidade**, conforme previsto no art. 22 do Prov . nº 100, de 26/05/2020, CNJ – Recurso desprovido.⁹

Assim, não é possível conferir validade jurídica aos documentos, tornando os mesmos inaptos para produzir os efeitos legais pretendidos.

Dessa forma, a licitante descumpriu os requisitos formais indispensáveis para sua habilitação, conforme disposto na legislação e no edital do certame.

- DOS REQUERIMENTOS -

Diante de todo o exposto, reque-se:

a) A reforma da decisão que inabilitou a CONSTRUTORA SUL CAPIXABA LTDA., com o consequente reconhecimento de sua habilitação no certame, por preencher todos os requisitos exigidos pelo Edital e pela Lei nº 14.133/2021;

b) A inabilitação da empresa ART DECO CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA, por descumprimento dos requisitos formais de apresentação das declarações exigidas no edital, tendo em vista a ausência de assinatura digital válida (e-CNPJ ou e-CPF) nos documentos apresentados, o que compromete sua autenticidade e integridade, tornando-os inaptos para produzir efeitos jurídicos no processo licitatório.

c) Na hipótese de desprovimento do recurso, seja o mesmo remetido à autoridade superior competente, para que esta se digne a reformar a decisão do Agente de Contratação e Equipe de Apoio, pelos mesmos fundamentos expostos nestas razões recursais.

N. termos,
Pede deferimento.

⁹ TJ-SP - AC: 10009051320218260370 SP 1000905-13.2021.8 .26.0370, Relator.: Ponte Neto, Data de Julgamento: 18/11/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/11/2022.

De Guaçuí-ES para Vitória-ES, 30 de maio de 2025.

(Assinado Eletronicamente)

CONSTRUTORA SUL CAPIXABA LTDA

CNPJ/MF nº 27.123.008/0001-00

Representada por: **PEDRO HENRIQUE MURUCCI PIROVANI**

CPF Nº 109.223.157-95 e CNH Nº 04187677050 DETRAN-ES

(Assinado Eletronicamente)

RENAN LEAL DE OLIVEIRA

Assessor Jurídico Corporativo

OAB-ES 32.440