PARECER SOBRE O EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA 3/2022-004PMT

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA A EXECUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA SEGUNDA FASE DA FEIRA DO ARTESANATO E PRAÇA DE LAZER DE TUCUMÃ-PA, CONFORME PROJETO BÁSICO

SINTESE

Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Tucumã-PA, referente à necessidade de retificação do Edital de Concorrência n. 3/2022-004PMT. Isto, após identificação de que o edital contém excesso de rigor na exigência de documento de atestado de capacidade técnica. Isto posto, vez que exige a comprovação tanto quanto do engenheiro responsável, como da licitante. Este é o breve relatório.

DO EXAME

Ao analisar o caso vertente novamente, iniciemos este parecer relembrando que é cediço, que por força de imperativo constitucional a Administração Pública deve se nortear pelos princípios elencados no *"caput"* do artigo 37, sendo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Quando o assunto é licitação, é necessário também observar uma série de outros princípios, alguns elencados no "*caput"* do art. 3º da Lei 8.666 de junho de 1993 (Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos), dentre os quais cuidaremos em especial os da igualdade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Igualdade: Significa dizer que todas as licitantes terão tratamento igualitário sem margem para preferência subjetiva entre elas, podendo concorrer em iguais condições, promovendo justa competição trazendo a consequente seleção da proposta de maior vantagem (é também um dos motivos da existência da licitação).

Vinculação ao instrumento convocatório: Estabelecido também no *"caput"* do art. 41 da Lei n. 8.666/93, impõe que a Administração esteja adstrita às normas por ela estabelecida no edital, evitando julgamentos subjetivos e estabelecendo também a igualdade, garantindo que todas as interessadas tenham conhecimento das regras pré-estabelecidas para o certame. Isso nos faz lembrar daquela máxima muito mencionada no meio, "*o edital é a lei da licitação*".

Não obstante, também descrito no art. 3º do texto legal supramencionado, podemos visualizar, de uma maneira bastante simplória, que a licitação tem o objetivo de estabelecer um procedimento formal igualitário para a eventual seleção entre os interessados em contratar com a Administração, buscando alcançar a proposta mais vantajosa e favorecer um desenvolvimento sustentável. É o que podemos traduzir do texto:

> *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...]*

Ponto muito importante para o tema que analisamos nesta oportunidade é a seleção da proposta mais vantajosa. Matéria que não pode estar desassociada nem dos princípios norteadores e nem das regras do edital. E, nesta esteira, ouve-se muito falar sobre, mas muitas vezes existe confusão em relação ao termo. De tal exposto, colaciono o entendimento do brilhante doutrinador Marçal Justen Filho, que nos ensina:

"*A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da*

Administração; o outro vincula-se à prestação à cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração."

Entendendo o conceito e a importância da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração podemos estabelecer um liame direto com a competitividade no certame público, sendo que segundo o inigualável Prof. Diógenes Gasparini, temos a seguinte lição "*se a competição é a alma da licitação, é evidente que quanto mais licitantes participarem do evento licitatório, mais fácil será à Administração Pública encontrar o melhor contratado"* Portanto, quanto mais competição, mais provável é a seleção da proposta mais vantajosa.

Após esta dilação, importante tratar do tema excesso de formalismo/formalismo moderado. E partindo desta premissa, e considerando que o foco é garantir a melhor proposta sem ferir a igualdade entre as licitantes, em situação prática indaga-se: O objetivo da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa, no entanto, o artigo 41 da Lei 8.666/93 estabelece que a Administração está vinculada ao edital. Como sopesar tais aspectos? Devo desclassificar/inabilitar o autor da melhor proposta e contratar com preço elevado? Diminuir a competitividade? Devo me desvincular do edital?

Por vezes as Comissões de Licitação e os Pregoeiros se encontram em uma situação deveras complicada em que a autora da proposta mais vantajosa apresenta documento em desconformidade com o edital. Bem, é aí que entra o formalismo moderado.

O formalismo moderado pode se traduzir à análise do objeto do documento em detrimento à forma como é apresentado, ou seja, o crivo exarado deve levar em consideração se o documento em análise é capaz de atender ao objetivo que lhe é proposto, independentemente de seu aspecto formal, claro, observando a segurança jurídica e o grau de certeza fornecido pelo documento. Vejamos o Acórdão 357/2015 (plenário) do Tribunal de Contas da União:

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.

A Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos 8.666/93 estabelece uma gama de documentos para a comprovação de que a empresa eventual contratada tem capacidade para atender a demanda pública. O objetivo dessas documentações é evitar que se contrate uma empresa que não venha cumprir com o contrato, ou mesmo o faça de forma parcial e insatisfatória, prejudicando a Administração e causando danos ao erário. O formalismo moderado estabelece: se a empresa consegue alcançar o objetivo, consegue demonstrar que é capaz de atender a demanda, não há motivos para ser excluída da licitação apenas porque a forma como apresentou seus documentos estão em dissonância ao exigido no edital (desde que haja segurança).

O excesso de formalismo é presente naquelas desclassificações ou inabilitações por erros mínimos que não afetam o julgamento ou, obscuridades que podem ser sanadas sem infringir o tratamento igualitário entre as licitantes. Vale lembrar que a Administração Pública tem o poder/dever de provocar a diligência para sanar quaisquer obscuridades que sobrevenham. Mais uma vez utilizo-me dos ensinamentos do festejado autor Marçal Justen Filho, que dessa vez nos explica:

[...] não existe uma competência discricionária para escolher entre realizar ou não a diligência. Se os documentos apresentados pelo particular ou as informações neles contidas envolverem pontos obscuros – apurados de ofício pela Comissão ou por provocação de interessados -, a realização de diligências será obrigatória[...]

Observando a possibilidade de saneamento de pequenos defeitos que não comprometem o julgamento igualitário da licitação, cito uma obra um pouco mais antiga, porém com um pensamento bastante contemporâneo do doutrinador Adilson Abreu Dallari, que assim diz:

"Existem claras manifestações doutrinarias e já há jurisprudência no sentido de que na fase de habilitação não deve haver rigidez excessiva, deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade.

Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isso não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase da habilitação; convém ao interesse público que haja o maior número possível de participantes."

A grande problemática do tema tratado é justamente o suposto "enfraquecimento" do princípio da vinculação ao instrumento convocatório ante ao julgamento razoável, ante à aplicação de uma flexibilização das regras a fim de se obter a maior vantagem para a Administração.

A proposta do formalismo moderado é justamente acabar com as inabilitações/desclassificações por motivos rasos, por erros ínfimos e insignificantes, isso tem por objetivo resguardar a própria finalidade da licitação, entretanto, de forma alguma quer dizer que a Administração irá se desvincular de seu instrumento convocatório, apenas que deve haver uma visão mais razoável, evitando que seu julgamento provoque uma contratação mais onerosa.

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara).

Na mesma seara podemos citar a decisão do Mando de Segurança (1ª Seção: MS nº 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. (Grifo não original).

Para tanto, deve haver um sopesamento entre os princípios, uma análise crítica, verificando se o documento dispõe da segurança jurídica necessária e se é capaz de atender aos seus objetivos independentemente da forma como é apresentado, aplicando ao caso concreto a decisão que melhor se adeque aos objetivos da licitação, utilizando do instituto da diligência quando for necessário e garantindo a seleção da proposta mais vantajosa sem malferir o princípio da igualdade.

O excesso de formalismo pode por vezes ser encarado como dano ao erário, o que pode vir a acarretar inclusive responsabilidade ao agente autor da decisão. Em outros casos provoca a nulidade dos atos fazendo retornar às fases anteriores. Observamos do Acórdão n. 1924/2011 (Plenário) do Tribunal de Contas da União:

Enunciado: Constitui-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida.
[...]
9.4.1 tornar nulos os atos administrativos que inabilitaram as empresas concorrentes no âmbito do Pregão Eletrônico nº 26/2010, bem como todos os atos deles decorrentes, os quais

desclassificaram suas propostas, bem como os que homologaram o certame e adjudicaram o objeto, retornando a avença à fase de habilitação;

Após toda esta explanação, aproximemos as lições colhidas ao caso em concreto. O Edital, traz as seguintes exigências:

11.7.5. Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante a apresentação de um ou mais Atestado(s) de Capacidade Técnica, fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado devidamente identificadas, expedido em nome da empresa licitante. Tais atestados deverão estar vinculados e acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Técnico-CAT dos Responsáveis Técnicos neles indicados, para fins de comprovação da execução de obra de engenharia de características semelhantes ao objeto desta licitação, compatíveis em características, prazos e cujos quantitativos correspondam as parcelas de maior relevância da obra, especificadas na Planilha de Itens de Maior Relevância – Subanexo H.

11.7.6. Comprovação da capacitação técnico-profissional, mediante a apresentação de Certidão de Acervo Técnico-CAT, expedida junto ao CREA/CAU, nos termos da legislação aplicável, em nome do profissional técnico indicado pela empresa licitante, como responsável pelos trabalhos a serem executados, que demonstre possuir Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, por execução de obras/serviços de características semelhantes ao objeto desta licitação, compatíveis em características, prazos e cujos quantitativos correspondam as parcelas de maior relevância especificadas na Planilha de Itens de Maior Relevância - Subanexo G.

Entendemos que a exigência de atestado de capacidade técnica da forma como se apresenta no aludido edital, tanto da licitante como do responsável técnico indicado pela mesma empresa, pode configurar duplicidade de exigência e cobrança excessiva decorrente de uma preocupação louvável da Administração em resguardar o interesse social, utilidade pública e erário. Contudo, que pode caracterizar excesso de formalismo e acarretar interferência nociva no rito processual; ocasionar restrição e ou desigualdade entre participantes, diminuindo o caráter competitivo da licitação.

Em suma, há a possibilidade de interpretação de fato, de que se está lançando mão de um formalismo exacerbado, sob pena de perder uma proposta mais vantajosa para a Administração que pode posteriormente culminar na declaração de nulidade dos atos tomados.

CONCLUSÃO

Face a todos os motivos de fato e de direito colhidos e presentes no caso em questão, entende esta assessoria que deve haver retificação quanto a exigência constante no item 11.7.5 e 11.7.6, que podem configurar duplicidade de exigência, devendo prevalecer apenas uma delas. O que recomendamos ser a constante no item 11.7.6, vez que recai sobre o profissional que vai ser responsável técnico pela obra e não exclui uma eventual possibilidade de responsabilização da licitante. São os termos.

Tucumã-PA, 24 de novembro de 2022.

SAVIO ROVENO GOMES FERREIRA

Assinado de forma digital por SAVIO ROVENO GOMES FERREIRA
Dados: 2022.11.24 11:37:31 -03'00'

SÁVIO ROVENO OAB/PA 9561
Assessor Jurídico