



Prefeitura Municipal de Patrocínio
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO

Edital de Chamada Pública 02/2024

Objeto: Chamamento Público com o objetivo de selecionar e credenciar empresas do ramo de construção civil a manifestarem interesse na apresentação de proposta à Caixa Econômica Federal, para elaboração de projetos e construção de 144 unidades habitacionais, tipo apartamento com varanda, denominado condomínio residencial Cristo Redentor I, no âmbito das linhas de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do fundo de arrendamento residencial e do fundo de desenvolvimento social, integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1 - Far, de que trata a Medida Provisória n.º 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.

Impugnação. Chamamento. Documento. Vinculação ao Edital. Economicidade. Esclarecimento. Especificação Técnica. Construção Civil. Habitação. Caixa Econômica Federal. Publicidade do Ato. Eficiência Administrativa. Licitação. Direito Administrativo. Julgamento Objetivo. Formalismo Moderado.

1. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação proposta por **INFRATÉCNICA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA**; pessoa jurídica já qualificada no presente procedimento, questionando, em apertada síntese: *a inabilitação da impugnante; a habilitação da vencedora; previsão de documentação no Edital; e o resultado final do Chamamento Público.*

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A impugnação apresenta respaldo jurídico no **Art. 164 da Lei 14.133/21**, atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Qualquer pessoa (física ou jurídica) pode impugnar o Edital ou solicitar esclarecimentos, desde que protocole o pedido em até três dias úteis da data estabelecida para a abertura do certame¹. A Administração tem três dias úteis para responder (prazo limitado ao dia anterior à data de abertura do certame) e divulgar a resposta em sítio eletrônico oficial², sendo todos esses prazos respeitados no presente procedimento.

3. ANÁLISE

¹ Lei 14.133/2021, art. 164, caput.

² Lei 14.133/2021, art. 164, parágrafo único.



Prefeitura Municipal de Patrocínio
Estado de Minas Gerais

A Administração Pública está obrigada a exercer o controle de legalidade, especialmente quando provocada por esta via da impugnação. Nesse sentido³:

A Administração não pode se escusar sob invocação de que o particular não teria interesse em participar da licitação ou que não preencheria, nem mesmo em tese, os requisitos para tanto.

Assim, a Lei de Licitações busca garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, considerando aspectos como o preço, a qualidade, o prazo de execução e outros fatores relevantes para o objeto da licitação.

Foi questionada a apresentação de documentos da impugnante e da vencedora do certame. O **art. 12 da Lei 14.133/2021** apresenta regra acerca a documentação no processo licitatório, destacando-se os seguintes pontos:

Art. 12. (...)

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal; (grifou-se)

Todas as exigências do Edital devem estar vinculadas a atual Lei de Licitações e Contratos e ao objeto licitado, com a finalidade de obter a melhor proposta e o atendimento da demanda da Administração. Dentre os diversos princípios correlatos, tem-se o princípio do **formalismo moderado**, que é uma abordagem adotada pelo Direito Administrativo e traduzida na norma apresentada, buscando equilibrar a necessidade de observância das formalidades legais com a eficiência na condução dos processos licitatórios.

Em termos gerais, o formalismo moderado reconhece a importância das regras e procedimentos estabelecidos pela legislação de licitações, os quais visam garantir a transparência, a igualdade de oportunidades e a competitividade entre os participantes⁴. Contudo, ao mesmo tempo, reconhece que uma rigidez excessiva nessas formalidades pode gerar entraves desnecessários, burocracia excessiva e, conseqüentemente, atrasos e custos adicionais para a administração pública

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133 /2021/ Marçal Justen Filho. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

⁴ Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023



Prefeitura Municipal de Patrocínio
Estado de Minas Gerais

e para os licitantes.

Tal ideia de desburocratização já era difundida anteriormente, pela **Lei nº 13.726/18**, que prevê:

*Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é **dispensada** a exigência de:*

*I - **reconhecimento de firma**, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;*

*II - **autenticação de cópia de documento**, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;*

*III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser **substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo**; (grifou-se)*

O princípio do formalismo moderado busca encontrar um equilíbrio entre a observância dos requisitos legais e a flexibilidade necessária para garantir a eficiência e a celeridade nos processos licitatórios. Isso significa que, embora as normas e procedimentos devam ser respeitados, a administração pública e os órgãos responsáveis pela condução das licitações têm certa margem de discricionariedade para interpretar e aplicar essas regras de forma pragmática, desde que isso não comprometa os princípios fundamentais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Uma prática que exemplifica o formalismo moderado é justamente a ocorrida no presente caso: a flexibilidade na interpretação de determinadas exigências documentais.

Ao verificar a autenticidade dos documentos apresentados pela empresa vencedora, e posteriormente solicitar a apresentação dos originais, a sessão de julgamento atendeu duplamente ao exposto: em vez de adotar uma abordagem estritamente literal na análise da documentação dos licitantes, os agentes administrativos consideraram a substância sobre a forma, aceitando documentos que atendam, em última análise, ao propósito da exigência.

O mesmo é previsto diretamente no capítulo referente à Habilitação, na **Lei 14.133/21**:

Art. 64. (...)

*§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação **poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica**, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.*

(...)

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

*I - apresentada em original, por **cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração**; (grifou-se)*

Entretanto, a plena aceitação desses documentos não pode ser confundida com a ausência de



Prefeitura Municipal de Patrocínio
Estado de Minas Gerais

apresentação de documentos, o que ocorreu com a impugnante no presente caso, sendo os mesmos necessários e obrigatórios, previstos tanto na Lei quanto no Edital. O item 5.3.5.1.2. do instrumento convocatório é bastante claro na exigência de atestados de capacidade profissional, quando da Habilitação, destacando-se:

5.3.5.3. experiência dos demais profissionais poderá ser comprovada por meio de atestados de capacidade técnica emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado;
5.3.5.4. A comprovação de vínculo do(s) profissional(is) se dará mediante a apresentação de Carteira de Trabalho, ficha de Registro de Empregados do Ministério do Trabalho ou declaração de vinculação futura com a empresa. (grifou-se)

De fato, o próprio Edital não exige a comprovação de vínculo empregatício entre futuros empregados da empresa licitante para eventual contratação. E nem deveria ser diferente. Uma empresa ser obrigada a suportar todos os encargos trabalhistas apenas para participar de um certame licitatório, sem qualquer garantia que vencerá a disputa, é restringir sobremaneira a participação de diversos interessados, violando princípios básicos da licitação pública.

Entretanto, a desnecessidade da comprovação imediata de vínculo empregatício não exige a apresentação de certidões e atestados técnicos desses profissionais, com potenciais chances de serem contratados no caso de vitória da empresa licitante. Assim, a Administração verifica – entre os diversos outros requisitos previstos no Edital – a capacidade técnica daquela empresa, sendo esse item preponderante para a escolha da proposta

Ao exigir de pronto os atestados de capacidade técnica, ainda que sem a necessidade imediata de comprovação de vínculo empregatício, a Administração garante que aquele que se sagrar vencedor atenderá aos requisitos indispensáveis para a Habilitação⁵:

10.3. Nas disposições quanto à habilitação técnica deverão ser previstos que:
a) os atestados ou declarações de capacidade técnica apresentados pelo licitante devem comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto de que trata o processo licitatório; (grifou-se)

O próprio Tribunal de Contas da União – ainda que em assunto diverso – reconhece a possibilidade da constituição de um futuro vínculo, mediante a exigência de comprovação de capacidade técnica de empresas que viessem a ser subcontratadas, no tocante à gestão e execução de obras ou serviços análogos⁶.

⁵ IN - Seges/MP 5/2017.

⁶ Acórdão 2021/2020- TCU – Plenário



Prefeitura Municipal de Patrocínio
Estado de Minas Gerais

Portanto, a ausência da apresentação dos atestados na fase correta, inabilita a licitante, nos termos da **Lei 14.133/21**:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:
I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;
II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. (grifou-se)

Não se verifica, em uma primeira análise, nenhuma das duas hipóteses permissivas para a apresentação posterior à fase de habilitação dos atestados necessários.

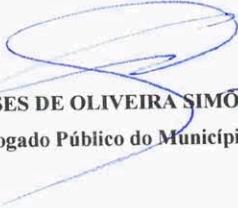
Assim, foram observados todos os conceitos legais previstos na atual Lei de Licitações e Contratos e nas legislações correlatas, sendo desnecessário tecer maiores comentários uma vez que não há comprovação de qualquer suposta ilegalidade narrada, devendo ser mantido o resultado final classificatório.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com fundamento nos princípios do julgamento objetivo, do formalismo moderado, da publicidade e da eficiência administrativa, **opina-se pelo indeferimento da impugnação apresentada**, nos termos e fundamentos apresentados, **opinando pelo prosseguimento do feito**, ressalvado o juízo de mérito da Administração Municipal e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer opinativo, sujeito a decisão superior.

Patrocínio, 25 de abril de 2024.


ULISSES DE OLIVEIRA SIMÕES
Advogado Público do Município