



DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA Nº 3/2019-01SEPLAN

Objeto: Contratação de serviços de engenharia, atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal e da Planta Genérica de Valores, Implantação do Sistema de Cadastro Técnico Multifinalitário Municipal, por meio de Aerolevanteamento, Geoprocessamento e Fornecimento do Sistema de Informação Geográfica a serem executadas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Recurso Administrativo

Recorrente: **TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTOS LTDA**

Versa o presente feito sobre processo de licitação, na modalidade **CONCORRÊNCIA**, sob nº **3/2019-01SEPLAN** que visa a contratação de serviços de engenharia, atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal e da Planta Genérica de Valores, Implantação do Sistema de Cadastro Técnico Multifinalitário Municipal, por meio de Aerolevanteamento, Geoprocessamento e Fornecimento do Sistema de Informação Geográfica a serem executadas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Na sessão de análise e julgamento de habilitação constantes do processo citado acima pela Comissão de Licitação, divulgou o resultado da habilitação.

Diante do julgamento da documentação das empresas, a Comissão de Licitação, concedeu o prazo de 05 (cinco) dias úteis, para que as empresas fizessem vistas dos autos, podendo, eventualmente, interpor recursos, pertinentes a essa fase, caso necessário for.

Nesse sentido, a empresa **TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTOS LTDA**, recorreu em 26 de fevereiro de 2021, em desfavor da sua inabilitação, senão vejamos os termos apresentados, *in verbis*:

“É princípio largamente aceito na doutrina e na jurisprudência que, em matéria de licitações, o excesso de formalismo deve ser evitado, mormente quando este implica em evidente restrição de competitividade do certame, comprometendo a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração Pública. A esse respeito, MARÇAL JUSTEN FILHO é contundente ao asseverar que “o fundamental reside na apresentação de documentos sérios, confiáveis e úteis”.

Podem-se trazer à baila diversos autores, acórdãos dos mais distintos órgãos, todos evidenciando e demonstrando que os Princípios (constitucionais, primários, secundários, etc.) devem ser sempre observados, a partir de uma perspectiva de bom senso, ainda mais em se tratando de um processo licitatório, onde a razoabilidade deve imperar, suprimindo-se exigências inúteis, descabidas ou manifestamente excessivas.

Como bem disse a eminente e saudosa Min. DENISE ARRUDA, do c. STJ, “rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir a interpretação contrária à finalidade da lei, notadamente em se tratando de concorrência pública, do tipo menor preço, na qual a existência de vários interessados é benéfica, na exata medida em que facilita a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa” 3 . Efetivamente, no caso de prazos de garantias, a esmagadora maioria dos processos licitatórios em todo o país exige garantia válida no mesmo prazo da proposta. Trata-se de decorrência lógica: proposta e respectiva garantia com idênticos prazos de validade! De forma excessivamente



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS



rigorosa, data vênua, o edital em questão exigiu, para a respectiva garantia, “prazo de validade de no mínimo 60 (sessenta) dias além do prazo final de validade da proposta” medida que, a toda evidência, não apresenta qualquer utilidade prática uma vez que vencida a proposta, nenhuma razão útil existe para manter válida a respectiva garantia. Para se exigir uma garantia válida por 120 (cento e vinte) dias, deveria exigir também que a proposta fosse válida por 120 (cento e vinte) dias, caso contrário, a proposta vencendo antes conforme consta nesse certame, a licitante não tem obrigação de renová-la e assim estaria liberada das respectivas obrigações. Ou seja, é de costume as Comissões de Licitações assim procederem: no ato de vencimento da proposta, entra-se em contato com o licitante para renová-la e, por conseguinte, a própria garantia a ela vinculada. Procedimento inclusive previsto neste instrumento convocatório, item 9.1.1.1.

No presente caso, a ora suplicante apresentou uma garantia válida por 90 dias, isto é, 30 dias além da validade da proposta! Ressalte-se que, desavisadamente, não apresentou garantia de 60 dias além da proposta por singelo equívoco, exatamente por tal exigência não ser costumeira! Neste cenário, inabilitar a suplicante simplesmente porque o prazo de validade da garantia foi de apenas 30 dias além da proposta (ao invés de 60 dias!) – restringindo, portanto, a competitividade do certame em questão e a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa para essa d. Administração Municipal! – constitui, concessa vênua, ato de inegável e excessivo rigor formal, já que nenhuma utilidade teria, nenhuma diferença faz, a apresentação de uma garantia com validade superior à validade da própria proposta!

Indaga-se: qual seria o prejuízo para essa d. Administração Municipal e para o certame em si em admitir-se uma garantia de 30 dias além da proposta (ao invés de 60 dias!)? Absolutamente, nenhum! Vale lembrar que a emissão de uma garantia com prazo maior impõe maiores custos, podendo inclusive afastar o interesse de potenciais licitantes ou impactar diretamente a proposta de preços. Nesse quadro, não apresentando utilidade alguma no presente caso, como demonstrado, exigir-se uma garantia da proposta com prazo muito maior do que a proposta, estar-se-ia configurada uma situação em que essa d. Municipalidade estaria imputando custos desnecessários à suplicante, o que é amplamente vedado pela firme jurisprudência sobre o assunto.

Por outro lado, nunca é demais também lembrar que a garantia da proposta integra a fase de habilitação, especificamente no tocante à documentação para a qualificação econômico-financeira do licitante e possui a finalidade, apenas e tão-somente, de resguardar as fases da licitação que sucedem o julgamento da habilitação (arts. 27, inc. III, 31, inc. III, da Lei n. 8.666/93).

Ou seja, ao que se vê, essa d. Comissão de Licitação, data máxima vênua, se mostrou muito rigorosa e formalista, olvidando-se do objetivo maior em qualquer processo licitatório que é a preservação da competitividade visando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. No presente caso, tendo apresentado garantia válida (ainda que inferior ao prazo de 60 dias além da proposta no edital!), é inegável que a suplicante demonstrou sua qualificação econômico-financeira para participar do certame, atendendo, portanto, ao objetivo maior da exigência da garantia da proposta! De mais a mais, é de bom alvitre lembrar também que, dada a sua finalidade, a garantia da proposta somente é acionada se o respectivo licitante retirar sua proposta ou desistir de sua proposta. Partindo de tal premissa, a r. decisão da comissão estaria agindo contra a própria finalidade da garantia, se adiantando e excluindo o licitante que está com a garantia válida até dia 25/04. Ou seja, se o processo licitatório em questão se encerrar antes do dia 25/04 (o que é absolutamente factível!), a garantia da proposta apresentada pela suplicante terá cumprido integralmente seu papel – legitimando a participação da suplicante no certame! –, vindo esta a ser substituída pela garantia contratual que o vencedor deve ofertar no momento da assinatura do contrato.

À vista do exposto, confia a suplicante que essa d. Comissão de Licitação irá reconsiderar a r. decisão que a inabilitou do certame, flexibilizando a exigência contida no item 8.1.3.1.2 do edital – como autoriza a firme jurisprudência sobre o assunto, arrimada na melhor doutrina! – para admitir como válida a garantia por ela apresentada!

Se assim não entender essa d. Comissão de Licitação, requer a suplicante seja o presente recurso submetido à autoridade imediatamente superior, que certamente lhe dará provimento, a teor de toda a fundamentação acima aduzida”.

Quanto à apresentação de contrarrazões recursais destaca-se que nenhuma empresa utilizou-se desta faculdade.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



É o relatório.

ANÁLISE DO RECURSO

Insurge a ora Recorrente (**TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTOS LTDA**) contra a decisão que a inabilitou.

Em que pese os argumentos apresentados, esta Comissão de Licitação faz suas considerações.

O edital preconiza nos itens 4 (subitem 4.4), 8.1.3 (subitem 8.1.3.1.2), 8.1.6 (subitem 8.1.6.12) e item 26 (subitens 26.1.1, 26.1.2, 26.2 e 26.9) quanto à análise da documentação as seguintes condições:

4. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

4.1 - Somente poderão participar desta licitação os interessados que atenderem a todas as exigências constantes deste Edital e seus anexos, detenham atividade pertinente e compatível com o objeto a ser executado, bem como quanto à documentação mencionada nos artigos 27 a 31, da Lei nº 8.666/93

...

"4.4 - A participação da licitante na licitação implica na integral e incondicional aceitação de todos os termos, cláusulas e condições deste Edital e de seus anexos, ressalvado ao disposto no do art. 41, da Lei 8.666/93".

...

8.1.3 - Documentação Relativa à Qualificação Econômico-Financeira:

...

8.1.3.1.2. Seguro garantia, mediante apresentação da competente apólice, com a correspondente comprovação do pagamento da mesma, no original, emitida por entidade em funcionamento no País, em nome da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, cobrindo o risco de quebra dos termos de aceitação da proposta (caso a licitante desista de cumprir com o valor proposta), com o prazo de validade de no mínimo 60 (sessenta) dias além do prazo final de validade da proposta.

...

26. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

26.1.1 - Decairá do direito de impugnar os termos deste Edital perante a PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS o licitante que não o fizer até o **2º (segundo) útil que anteceder a abertura dos envelopes de HABILITAÇÃO, com relação às falhas ou irregularidades que viciaram este Edital**, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

26.1.2 - A impugnação feita tempestivamente pela licitante não o impedirá de participar deste processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão à impugnação pertinente.

26.2 - Quaisquer pedidos de esclarecimentos em relação a eventuais dúvidas na interpretação do presente Edital e seus anexos deverão ser encaminhados por escrito, à Comissão Permanente de Licitação, em até 03 (três) dias úteis da data marcada para abertura da sessão pública.

...

26.9 - As licitantes **deverão** observar atentamente as normas deste Edital.

Com relação às razões apresentadas pela Recorrente, esta Comissão de Licitação, analisou detidamente os autos e verificou que referida alegação recursal tem pertinência.

Nesse sentido, é fato que as licitações devem atender ao princípio do formalismo procedimental e da vinculação ao edital, no entanto, deve-se atentar para que o formalismo procedimental não se confunda com excesso de formalismo, que consistente no apego exacerbado a formalidades, podendo assim, implicar à

Alcides
Guilherme



absoluta frustração da finalidade principal do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para o ente licitante de forma a prestigiar a isonomia entre os interessados.

Outrossim, importante enfatizarmos que o presente certame, trata-se do tipo técnica e preço e é de se ter em mente que a simples adoção da licitação desse tipo, já proporciona a contratação de proposta de melhor qualidade, uma vez que a técnica passa a compor a nota final do certame, abrindo a possibilidade para que, a despeito de apresentarem custos superiores, empresas com técnica mais apurada vençam a disputa. Nesse toar, deixar apenas uma empresa para disputa de um processo que prioriza a técnica como seu pilar, possivelmente irá frustrar a possibilidade do Município em decidir tecnicamente a melhor opção para atender o objeto em questão, já que, a Recorrente atendeu a todas as exigências referente a qualificação técnica, de acordo com o relatório da Secretaria Especial de Governo (fls. 1268/1271).

Logo, referida alegação da Recorrente merece prosperar, conforme desenvolvimento acima e ditames do instrumento convocatório.

Nesse interim, importante salientar que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de Licitação é princípio fundamental do procedimento licitatório.

Sobre este ponto, cabe transcrever a lição do saudoso Mestre HELY LOPES MEIRELLES acerca do Edital, segundo o qual:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41)" ("in" "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 29ª ed., 2004, p. 268). "

Nesse sentido também é a jurisprudência dos tribunais superiores:

"5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório." (REsp 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2009)".

Desta forma, em obediência ao princípio da vinculação ao edital da licitação, bem como do tratamento isonômico dos licitantes, não se admite que por qualquer ato editado pela Administração, durante a fluência do certame, esta deixe de exigir o que foi inicialmente imposto ou passe a decretar ordens contrárias às previamente conhecidas dos licitantes.

E assim, estando amparada a atuação da Comissão Permanente de Licitação na legislação pertinente, a qual lhe possibilita esse agir, não se pode permitir atuação diversa da adotada para tais situações. Logo, as alegações da Recorrente merecem prosperar.

Rubrica
Justo



DA CONCLUSÃO

Com base no exposto acima, a Comissão Permanente de Licitação, inclusive amparada na renovada jurisprudência que renega o excesso e formalismo, firma convencimento no sentido de que, tal pleito **MERECE ACOLHIMENTO**, tornando assim, referida recorrente **HABILITADA** no certame, vez que a decisão está fulcrada nos princípios e normas que regem o procedimento licitatório brasileiro.

DA DECISÃO

Pelo exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos demais princípios da Licitação, reconhecemos o recurso apresentado pela empresa **TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTOS LTDA**, tendo em vista a sua tempestividade, para no **MÉRITO DAR-LHE PROVIMENTO**.

Desta forma, nada mais havendo a relatar submetemos a análise Jurídica pela d. Procuradoria Geral deste Município e posterior pela Autoridade Administrativa Superior para apreciação e decisão, tendo em vista o princípio do duplo grau de jurisdição e conforme preceitua o art. 109, § 4º da Lei 8.666/1993.

São os termos.

Parauapebas/PA, 12 de março de 2021.


FABIANA DE SOUZA NASCIMENTO
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
PRESIDENTE


DÉBORA CRISTINA FERREIRA BARBOSA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
MEMBRO


JOCYLENE LEMOS GOMES
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
MEMBRO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Concorrência n° 3/2019-01 SEPLAN.

Objeto: Registro de Preços para contratação de serviços de engenharia, atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal e da Planta Genérica de Valores, Implantação do Sistema de Cadastro Técnico Multifinalitário Municipal, por meio de Aerolevanteamento, Geoprocessamento e Fornecimento do Sistema de Informação Geográfica a serem executadas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Recorrente: TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo de licitação, na modalidade Concorrência que visa o Registro de Preços para contratação de serviços de engenharia, atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal e da Planta Genérica de Valores, Implantação do Sistema de Cadastro Técnico Multifinalitário Municipal, por meio de Aerolevanteamento, Geoprocessamento e Fornecimento do Sistema de Informação Geográfica a serem executadas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Consta nos autos que a recorrente **TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA**, inconformada com a decisão de sua inabilitação, interpôs recurso administrativo às fls. 1.342-1.351 dos autos.

Em atenção ao § 3º do artigo 109, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as demais licitantes foram intimadas da interposição do recurso (fls. 1.352-1.353), sendo que nenhuma licitante ofertou impugnação ao recurso interposto.

A Comissão de Licitação, em análise fundamentada, **decidiu REFORMAR a decisão da inabilitação da recorrente**, razão pela qual, neste primeiro momento, o tratado processo está sendo submetido à apreciação desta D. Procuradoria Geral, para então, em um segundo momento, ser devidamente apreciado e julgado pela Autoridade Superior Competente.

É o Relatório.

2. DA APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Considerando que o presente recurso tem por objetivo a revisão da decisão que inabilitou a recorrente TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA da Concorrência n° 3/2019-01 SEPLAN e tendo a mesma manifestado tempestivamente a sua intenção de recorrer demonstrando o seu



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

inconformismo com a decisão da Comissão Permanente de Licitação, resta claro que o presente recurso deve ser apreciado.



Pois bem. Passemos ao mérito.

Quanto a inabilitação da recorrente, o relatório de julgamento dos documentos de habilitação (fls. 1.335-1.336) ressaltou que a licitante recorrente não atendeu ao item 8.1.3.1.2, uma vez que não cumpriu o prazo estipulado da garantia da proposta.

Em contrapartida, a recorrente alega, em síntese, que:

No presente caso, a ora suplicante apresentou uma garantia válida por 90 dias, isto é, 30 dias além da validade da proposta! Ressalte-se que, desavisadamente, não apresentou garantia de 60 dias além da proposta por singelo equívoco, exatamente por tal exigência não ser costumeira! Neste cenário, inabilitar a suplicante simplesmente porque o prazo de validade da garantia foi de apenas 30 dias além da proposta (ao invés de 60 dias!) - restringindo, portanto, a competitividade do certame em questão e a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa para essa d. Administração Municipal! - constitui, concessa vênia, ato de inegável e excessivo rigor formal, já que nenhuma utilidade teria, nenhuma diferença faz, a apresentação de uma garantia com validade superior à validade da própria proposta!

Analisando os documentos de habilitação da recorrente, os quais foram juntados às fls. 914-1.258 dos autos, verifica-se uma apólice de seguro garantia da Pottencial Seguradora (fls. 963-969) datada de 11 de janeiro de 2021 com início da vigência em 25/11/2021 e fim da vigência em 25/04/2021, ou seja: 90 (noventa) dias.

Vejamos o que dispõe o edital sobre a exigência da garantia da proposta:

*8.1.3.1.2 Seguro garantia, mediante apresentação da competente apólice, com a correspondente comprovação do pagamento da mesma, no original, emitida por entidade em funcionamento no País, em nome da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará cobrindo o risco de quebra dos termos de aceitação da proposta (caso desista de cumprir com o valor proposta) **com prazo de validade de no mínimo 60 (sessenta) dias, além do prazo final de validade da proposta.***

Antes de analisar o caso concreto, é importante ressaltar qual a finalidade da exigência de garantia da proposta das licitantes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A lei de licitações permite que a Administração, de maneira justificada, exija dos licitantes garantia de até 1% (um por cento) do valor estimado da contratação.

A garantia da proposta encontra fundamento no inciso III do art. 31 da lei nº 8.666/93 e possui como objetivo primordial medir a qualificação econômico-financeira dos licitantes no momento da apresentação dos documentos habilitatórios.

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: (...)

III – garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no “caput” e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

Limitada a 1% (um por cento) do valor estimado, a garantia da proposta também possui a finalidade de afastar os denominados “aventureiros” e induzir a responsabilidade nos compromissos ajustados, tendo em vista que pode ser convertida em favor do município na hipótese de o licitante vencedor se recusar a assinar o contrato.

Pois bem. No caso em análise, verifica-se que a recorrente apresentou sua garantia com prazo de 90 (noventa) dias, portanto, inferior ao que estabelecia o instrumento convocatório, o qual exige que o prazo de validade da garantia seja de no mínimo 60 (sessenta) dias, **além do prazo final de validade da proposta.**

Considerando que o prazo de validade da proposta deverá ser de 60 (sessenta) dias, o prazo de validade do seguro garantia exigido pelo edital seria de 120 (cento e vinte) dias.

Todavia, inabilitar a recorrente pelo motivo acima exposto seria excesso de formalismo, eis que o próprio edital estabelece no item 9.1.1.1.1 que **“se, por motivo de força maior, a adjudicação não puder ocorrer dentro do período de validade da proposta, ou seja, 60 (sessenta) dias, e caso persista o interesse da Prefeitura Municipal de Parauapebas, poderá ser solicitada prorrogação geral da validade referida a todas as licitantes, por igual prazo, no mínimo”.**

Portanto, a exigência de validade de seguro garantia superior ao prazo de validade da proposta não tem razão de ser, haja vista que vencendo a proposta, o mesmo perde sua finalidade que é justamente garantir a proposta. Por outro lado expirando a proposta e a mesma sendo renovada pelo licitante, por óbvio que se espera também a renovação da garantia.

São frequentes as decisões do Tribunal de Contas da União que prestigiam a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório.

Resumidamente, o formalismo moderado se relaciona a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre a adoção do princípio do formalismo moderado em vários acórdãos, dentre os mais recentes, cita-se o de nº 357/2015-Plenário:

“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”.

Destaca-se ainda, que a utilização do formalismo moderado não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do caput do art. 41 da lei 8.666/93 que dispõe sobre a impossibilidade de a Administração descumprir as normas e condições do edital. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios, conforme orientação do TCU no Acórdão 119/2016-Plenário:

“Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios”.

Ao contrário do que ocorre com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório x obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro. Como exemplo, esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências. (Acórdão 2302/2012-Plenário).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara).

O Tribunal de Contas da União ainda diz mais sobre o formalismo moderado:

9.6. *comunicar (...) que, na condução de licitações, falhas sanáveis ou meramente formais, identificadas na documentação das proponentes, não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame, conforme decisões do Tribunal de Contas da União (v.g. Acórdãos 2.459/2013, 3.418/2014 e 3.340/2015, todos do Plenário); ACÓRDÃO Nº 61/2019 -TCU - Plenário.*

O Mestre Marçal Justen Filho¹ enfatiza que *“o princípio do formalismo moderado consiste em permitir a flexibilização das regras formais do procedimento quando a severidade das consequências for incompatível com a irrelevância dos defeitos”*.

No magistério de Hely Lopes Meirelles², *“a orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados. (...) Procedimento formal, entretanto, não se confunde com ‘formalismo’, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias”*.

Sobre o formalismo, Carlos Ari Sundfeld e Benedicto Pereira Porto Neto³ sinalizam:

“O formalismo, é bem verdade, faz parte da licitação, e nela tem seu papel. Mas nem por isso a licitação pode ser transformada em uma cerimônia, na qual o que importa são as fórmulas sagradas, e não a substância da coisa.”

Prossegue Carlos Ari Sundfeld⁴: *“não se pode imaginar a licitação como um conjunto de formalidades desvinculadas de seus fins. A licitação não é um jogo, em que se pode naturalmente ganhar ou perder em virtude de milimétrico desvio em relação ao alvo - risco que constitui a própria essência, e graça, dos esportes.”*

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 852

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 274.

³ SUNDFELD, Carlos Ari; PORTO NETO, Benedicto Pereira. Licitação para concessão do serviço móvel celular. Zênite. ILC nº 49 - março/98. p. 204.

⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; PORTO NETO, Benedicto Pereira. Licitação para concessão do serviço móvel celular. Zênite. ILC nº 49 - março/98. p. 204.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Também a respeito do tema, anotam em sede doutrinária EGON BOCKMANN MOREIRA e FERNANDO VERNALHA GUIMAR ES⁵:

“Não se duvida de que o processo de licita o   marcado pelo princípio do formalismo, sendo esse a receita para evitar desvios de fim na manipula o de competências administrativas. Todavia, trata-se de formalismo moderado: as formas não poderão ser entendidas como um fim em si mesmas, desconstradas das finalidades próprias do certame. Elas revelam-se meramente instrumentais   realiza o do escopo da licita o. (...).

ODETE MEDAUAR⁶ ensina que o princípio do formalismo moderado consiste:

Na previsão de ritos formais simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa, em segundo se traduz na exigência de interpreta o flexível e razoável quanto   forma para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas. visa impedir que minucias e pormenores não essenciais afastem a compreensão da finalidade da atua o administrativa. Exemplo de formalismo exacerbado destoante desse princípio, encontra-se no processo de licita o, ao se inabilita ou desclassificar participantes por lapsos em documentos não essenciais, passíveis de serem supridos ou esclarecidos sem diligências.

Nesse compasso tem se mostrado a jurisprudência pátria. Os tribunais superiores⁷ se manifestaram sobre o tema afastando o formalismo em vista da finalidade do procedimento licitatório, como se depreende dos excertos abaixo:

STJ: *“As regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo   administra o e aos interessados no certame, possibilitem a participa o do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa”.*

STF: *“Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora, que não atendeu   formalidade prevista no edital licitatório, não lhe trouxe vantagem nem implicou prejuízo para os demais participantes, bem como se o vício apontado não interferiu no*

⁵ “in Licita o Pública: A Lei Geral de Licita es/LGL e o Regime Diferenciado de Contrata o/RDC, Ed. Malheiros, São Paulo, 2015, 2^a ed. atualizada, revista e aumentada, p. 389

⁶ A Processualidade no Direito Administrativo, RT, 1986, p.133

⁷ STJ – RESP n  512.179-PR, rel. Min. Franciulli Netto - STF – RO em MS n. 23.714-1, DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



“julgamento objetivo das propostas, não se vislumbrando ofensa aos demais princípios exigíveis na atua o da Administra o Pública, correta   a adjudica o do objeto da licita o   licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa.”

Vale lembrar que o certame licit torio não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: *“licita o não   um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”*.

Portanto, o princípio do formalismo moderado   uma técnica de abrandamento do rigor excessivo das formas em benefício da finalidade, que   a busca da proposta mais vantajosa para a administra o pública.

Desde que não cause prejuízo   administra o pública, uma empresa não pode ser excluída do processo licit torio por conta de questões irrelevantes, como omissões ou irregularidades formais na documenta o ou nas propostas, como no caso dos autos em que, embora o prazo de validade do seguro garantia esteja menor que o determinado no instrumento convocatório, na prática, tal fato não traz nenhum prejuízo   administra o, a qual, caso seja necessário, poderá pedir   recorrente a renova o de sua proposta e conseqentemente, a renova o da garantia.

Isto posto, vislumbra-se, na situa o em análise, um conflito entre o princípio da vincula o do edital e o “excesso de formalismo”, ou seja a burocracia exacerbada que diminui o caráter competitivo das licita es e a busca da administra o pública pela melhor proposta.

Portanto, pensamos que, para a soluço da questão, deve ser adotado o princípio do formalismo moderado e da possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licit torio.

Trata-se, portanto, de uma pondera o entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, de importante fun o para que sejam cumpridos os objetivos descritos no artigo 3  da Lei de Licita es Públicas: a procura da proposta mais vantajosa para a Administra o, garantia da isonomia e promo o do desenvolvimento nacional sustentável.

Diante de todo o exposto, opinamos pela total procedência do recurso administrativo, acolhendo as razões de fato e de direito, apresentadas pela empresa recorrente, por entendermos que o processo licit torio destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para administra o pública, nos termos do *caput* do art. 3  da Lei n  8.666/1993, consonante doutrina e jurisprudência em que o excessivo apego às formalidades acarreta na exclusão de participantes do certame, frustra sua competitividade e, em consequência, a própria licita o.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opinamos pela total procedência do recurso administrativo, acolhendo suas razões de fato e de direito apresentadas pela empresa licitante TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA, ora denominada recorrente, para que seja habilitada nos autos da Concorrência Pública nº 3/2019-01 SEPLAN.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 16 de março de 2021.


ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 490/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021



DECISÃO ADMINISTRATIVA

Assunto: Recurso Administrativo.

Recorrente: TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA.

Recorrido: Comissão Permanente de Licitação.

EMENTA: Processo de Licitação. Concorrência n° 3/2019-01 SEPLAN.

Objeto: Registro de Preços para contratação de serviços de engenharia, atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal e da Planta Genérica de Valores, Implantação do Sistema de Cadastro Técnico Multifinalitário Municipal, por meio de Aerolevanteamento, Geoprocessamento e Fornecimento do Sistema de Informação Geográfica a serem executadas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Recorrente: TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA.

1. Relatório

Trata-se de processo de licitação, na modalidade Concorrência que visa o Registro de Preços para contratação de serviços de engenharia, atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal e da Planta Genérica de Valores, Implantação do Sistema de Cadastro Técnico Multifinalitário Municipal, por meio de Aerolevanteamento, Geoprocessamento e Fornecimento do Sistema de Informação Geográfica a serem executadas no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Consta nos autos que a recorrente **TOPOCART TOPOGRAFIA ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTO LTDA**, inconformada com a decisão de sua inabilitação, interpsô recurso administrativo às fls. 1.342-1.351 dos autos.

Em atenção ao § 3º do artigo 109, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as demais licitantes foram intimadas da interposição do recurso (fls. 1.352-1.353), sendo que nenhuma licitante ofertou impugnação ao recurso interposto.

A Comissão de Licitação, em análise fundamentada, **decidiu REFORMAR a decisão da inabilitação da recorrente.**

Em seu parecer, a D. Procuradoria Geral do Município opina pela total procedência do recurso administrativo.

É o Relatório.

2. Fundamentação



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS



Sabe-se que a autoridade competente detém a faculdade, para a prática de um ato, motivá-lo mediante remissão aos fundamentos de parecer formulado por sua Procuradoria Jurídica, à luz da teoria da motivação *per relationem ou aliunde*.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, como se verifica abaixo:

EMENTA: I. Presidente da República: competência para prover cargos públicos (CF, art. 84, XXV, primeira parte), que abrange a de desprovê-los, a qual, portanto é susceptível de delegação a Ministro de Estado (CF, art. 84, parágrafo único); validade da Portaria do Ministro de Estado que, no uso de competência delegada, aplicou a pena de demissão ao impetrante. Precedentes. (...). **1. Nada impede a autoridade competente para a prática de um ato de motivá-lo mediante remissão aos fundamentos de parecer ou relatório conclusivo elaborado por autoridade de menor hierarquia** (AI 237.639-AgR, 1ª T., Pertence, DJ 19.11.99). 2. Indiferente que o parecer a que se remete a decisão também se reporte a outro parecer: o que importa é que haja a motivação eficiente - na expressão de Baleeiro, controlável a posteriori. (...). (MS 25518, STF, órgão julgador: Tribunal Pleno. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, data do julgamento: 14/06/2006).

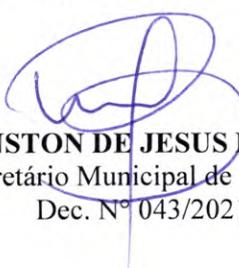
Posto isso, concordo e acolho *in totum* a fundamentação apresentada no Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município que fazem parte integrante desta decisão.

3. Conclusão

Desse modo, considerando o desenvolvimento jurídico acima, conheço do recurso administrativo interposto para, no mérito, **DAR-LHE TOTAL PROCEDÊNCIA**, devendo a recorrente ser habilitada neste procedimento licitatório.

Registre-se e intime-se.

Parauapebas/PA, 17 de março de 2021.


KENINSTON DE JESUS R. BRAGA
Secretário Municipal de governo
Dec. N° 043/2021