

PARECER JURÍDICO

**LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.  
FORMALISMO MODERADO.**

Trata-se de pedido de parecer jurídico na Concorrência nº 124/2023, em razão de recurso apresentado pela empresa **TAVARES E PASCOAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMÓVEIS LTDA.**

**1. Breve Relatório**

Em resumo, a Recorrente aduz que:

1. Foi indevidamente inabilitada, uma vez que os atestados apresentados são suficientes a comprovar a sua capacidade técnica, entretanto, sequer foram analisados pela área técnica;
2. Apresenta junto ao recurso os atestados de capacidade técnica que entende suficientes à comprovar a sua qualificação técnica, bem como apresenta documentação complementar referente às exigências de acervos com o atestado de seu técnico Sr. Eliel Lopes Ferreira Junior;
3. Os atestados emitidos pelo Hospital São Rafael Arcanjo LTDA e Fomento Mais Consultoria e Finanças LTDA, são aptos a comprovar o cumprimento muito além do que é exigido nos itens 7.1.4.11.1 a 7.1.4.11.11 do edital;
4. O acervo técnico pertence ao profissional técnico contratado e não à empresa;
5. Questões “burocráticas” formais, como ausência de carimbos, divergência de endereços, podem ser justificadas, não importando na invalidade dos documentos;
6. A empresa já executou diversas obras de cunho comercial, residencial e principalmente indústrias de grande porte, desde a terraplanagem até a entrega das chaves, nunca tendo se preocupado com individualização dos serviços em seus acervos individuais, pois sempre se responsabilizaram por toda a obra, mediante quadro técnico próprio ou contratação de terceiros;

Ao final requereu a reforma da decisão que a inabilitou, para que seja declarada habilitada.

É o breve relatório.

## 2. Da conjuntura que envolve a presente análise.

Inicialmente cumpre esclarecer que o presente certame visa à contratação de empresa para a construção da unidade integrada SESC Paraná e SENAC Paraná no município de Palmas/PR, por intermédio da Concorrência nº 124/23, sendo esta a **QUARTA TENTATIVA DE CONTRATAÇÃO DE UMA EMPRESA PARA A REALIZAÇÃO DA REFERIDA OBRA.**

- **Concorrência nº 144/22**

- Publicação: 18/11/2022
- Abertura: 12/12/2022
- Empresa participante: RAC Engenharia S.A.
- Status: Licitação **revogada** em 21/12/2022, devido à participação de apenas 01 (uma) empresa.

- **Concorrência nº 162/22**

- Publicação: 04/01/2023
- Abertura: 08/02/2023
- Empresas participantes: RAC Engenharia S.A. e Kumer Engenharia e Construções EIRELI.
- Status: Licitação revogada em 04/05/2023, devido à verificação de possível conluio entre as empresas participantes.

- **Concorrência nº 84/23**

- Publicação: 20/07/2023
- Abertura: 31/08/2023
- Empresa participante: AM2 Construtora e Incorporadora LTDA
- Status: Licitação fracassada em 18/09/2023, devido ao pedido de desistência da empresa, ainda na primeira fase da licitação (fase de proposta comercial).

- **Concorrência nº 124/23**

- Publicação: 04/10/2023
- Abertura: 14/11/2023
- Empresa participante: Tavares e Pascoal Construtora e Incorporadora de Imóveis LTDA
- Status: em andamento;

Importa salientar que o terreno onde se pretende construir tal unidade é fruto de uma doação realizada pelo Município de Palmas/PR, por intermédio da Lei nº 2689/2019, na qual consta em seu art. 4º a possibilidade de **reversão do imóvel para o doador caso as obras de construção das unidades do SESC/SENAC não se iniciem no prazo de 24 (vinte e quatro) meses contados da lavratura da escritura pública.**

Ora, sabendo-se que a lavratura da escritura pública se deu no dia 11 de maio de 2021, **TEM-SE QUE O SESC E O SENAC ENCONTRAM-SE EM “MORA” DESDE O DIA 11 DE MAIO DE 2023, PODENDO O MUNICÍPIO DE PALMAS, A QUALQUER MOMENTO REQUERER A REVERSÃO DA DOAÇÃO, A QUAL PODE OCORRER INCLUSIVE DE**

**FORMA AUTOMÁTICA, ACARRETANDO ASSIM ÀS INSTITUIÇÕES A PERDA DO REFERIDO IMÓVEL QUE À ÉPOCA FOI AVALIADO EM R\$ 2.167.330,88 (DOIS MILHÕES, CENTO E SESSENTA E SETE MIL, TREZENTOS E TRINTA REAIS E OITENTA E OITO CENTAVOS).**

Dito isto, esta AJU, compreende o valioso critério adotado pelas áreas técnicas quanto à análise da documentação de qualificação técnica apresentada, entretanto, considerando que diante do caso concreto há o risco iminente da perda de um imóvel avaliado em pelo menos R\$ 2.167.330,88 (dois milhões, cento e sessenta e sete mil, trezentos e trinta reais e oitenta e oito centavos), parece-nos urgente e necessária a adoção de alguma flexibilização quanto às **EXIGÊNCIAS FORMAIS**, limitando-se à análise técnica àquelas exigências materiais estritamente necessárias ao atendimento à finalidade precípua de cada item, de forma a garantir a segurança na contratação.

Destaque-se que não se está aqui sugerindo que sejam acatados quaisquer documentos, em uma análise cega, mas sim que:

1. Em razão da urgência/necessidade que se apresenta;
2. Da realização de 03 (três) certames frustrados, sendo este o 04 (quarto), objetivando tal contratação, o que demonstra a seriedade e preocupação desta instituição com a realização de uma contratação segura e adequada;
3. Com base no princípio do formalismo moderado;
4. Da Instrumentalidade das formas; e
5. O entendimento mais recente do Tribunal de Contas da União no sentido de que o edital não deve ser um fim em si mesmo, mas **um meio para a obtenção de um objetivo**, sugere-se que a análise da documentação apresentada se dê à luz de tais fundamentos, avaliando-se se esta é minimamente suficiente à comprovação do objetivo precípua das exigências referentes à qualificação técnica, mesmo que despidas das formalidades que em situações normais são exigidas.

Em suma, sugere-se que a análise da documentação apresentada, se limite a garantir a esta instituição que a Recorrente e/ou seus responsáveis técnicos, de forma individual ou conjunta, tem a capacidade técnica necessária à execução do serviço com a qualidade e a segurança que se espera.

Ressalte-se que, **parece-nos que a documentação apresentada é suficiente à comprovação da capacidade técnica daquelas PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA ECONÔMICA E TÉCNICA da obra**, mesmo que algumas parcelas de menor relevância possam não vir a ser efetivamente comprovadas, o que poderia inclusive ser mitigado mediante a subcontratação daqueles itens de menor relevância e eventualmente não comprovados, entretanto, **cumprir reiterar que a análise da documentação técnica não cabe a esta AJU, a qual somente pode**

ser realizada pelas áreas técnicas e comissão especial, que podem garantir que a documentação apresentada encontra-se suficiente e adequada.

### 3. Do Regulamento de Compras do SESC

Inicialmente cumpre destacar que em razão de seu caráter privado, o qual foi destacado por mais de uma vez na Resolução nº 1570/2023, em seus artigos 2º e 65, a atuação do SESC deve ser balizada no princípio da legalidade sob a perspectiva privada, portanto, esta instituição apenas necessita cumprir aquilo que o seu regulamento e os princípios gerais de licitação previstos na Constituição Federal determinam.

Partindo do pressuposto estabelecido no parágrafo anterior, passa-se à análise do texto das resoluções 1252/2012 e 1570/2023, no tocante à habilitação técnica:

#### **Resolução nº 1252/2012:**

Art. 12. Para a habilitação nas licitações poderá, observado o disposto no parágrafo único<sup>1</sup>, ser exigida dos interessados, no todo ou em parte, conforme se estabelecer no instrumento convocatório, documentação relativa a:

(...)

II - qualificação técnica:

a) registro ou inscrição na entidade profissional competente;

b) documentos comprobatórios de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação;

#### **Resolução nº 1570/2023:**

Art. 15. A habilitação é a fase em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e SUFICIENTES para demonstrar a capacidade do licitante de realizar objeto da licitação, dividindo-se em habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal.

Art. 16. Para habilitação em licitação, poderá ser exigida dos interessados, no todo ou em parte, conforme se estabelecer no edital, documentação relativa à:

(...)

II - qualificação técnico-profissional e/ou técnico-operacional:

a) registro ou inscrição no órgão profissional competente

<sup>1</sup> Parágrafo único. A documentação a que se refere o inciso IV deverá ser exigida, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens.

- b) documentos comprobatórios de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação;
- c) prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
- d) indicação de pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Da leitura do texto regulamentar, verifica-se que durante a vigência, tanto da Resolução nº 1252/2012, quanto da Resolução nº 1570/2023, a exigência da comprovação da habilitação técnica é uma faculdade do SESC, uma vez que o texto traz o comando “poderá”, bem como que o rol de documentos elencados pode ser adotado no todo ou em parte, mas, uma vez exigida, deve ser obedecida.

Verifica-se que o art. 12 da Resolução nº 1252/2012, no tocante à qualificação técnica, possibilita/sugere a exigência de **documentos comprobatórios de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, sem, entretanto, estabelecer um rol de documentos para tanto, desta feita, cabe ao SESC PR a definição de quais documentos são necessários a tal comprovação.

Ressalte-se que o texto da nova Resolução nº 1570/2023, traz uma evolução no sentido de destacar que a comprovação/exigência da qualificação técnica, faz-se mediante a apresentação da documentação **SUFICIENTE e NECESSÁRIA** para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, portanto, cumpre a cada Administração Regional, diante do caso concreto, apontar/exigir apenas a documentação que entender suficiente e necessária, não se afastando por óbvio o controle do Tribunal de Contas da União – TCU, quanto às exigências formuladas.

Dito isto, deve-se ter em mente que a comprovação da capacidade técnica, visa garantir a segurança da contratação, **sem frustrar o caráter competitivo da licitação**, salvo se devidamente justificado, bem como, **NÃO DEVE SER ÓBICE AO SUCESSO DO PROCESSO LICITATÓRIO**, pois o edital não pode ser um fim em si mesmo, mas um meio para a obtenção do resultado almejado, uma contratação segura, eficiente e econômica.

Repete-se, a exigência de comprovação da capacidade técnica deve se dar na medida **SUFICIENTE E NECESSÁRIA, AO FIM PRETENDIDO, CABENDO ÀS ÁREAS TÉCNICAS DEFINI-LAS E, SE NECESSÁRIO, JUSTIFICÁ-LAS.**

Diante disto, surge o seguinte questionamento: Como se pode imaginar que as exigências contidas nos editais que regeram as licitações para a contratação de empresa para a construção da unidade integrada SESC/SENAC em Palmas/PR, ou pelo menos o critério adotado em sua análise, não frustraram o caráter

competitivo se já foram realizados 04 (certames), dos quais 03 (três) não tiveram sucesso e o último parece seguir o mesmo caminho? Algo parece necessitar de adequação.

#### 4. Da jurisprudência do TCU.

Considerando a fiscalização e o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, reputa-se relevante destacar algumas jurisprudências relativas à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional em obras e serviços de engenharia.

Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

(Acórdão 3298/2022-Segunda Câmara)<sup>2</sup>

Consequentemente, a melhor técnica na elaboração de editais seria não exigir a certidão de acervo técnico, em sentido estrito, de uma empresa, já que este termo remete especificamente ao documento (CAT) que é emitido pelo Crea à luz da supracitada Resolução-Confea 1.025/2009. Logo, o mais correto para pessoas jurídicas seria exigir uma comprovação da sua capacidade técnica, em sentido amplo, que, por exemplo, poderia ser parcialmente atestada, no aspecto da equipe, pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro, sem prejuízo da necessidade de comprovação de aptidão relativa a outros aspectos (instalações, aparelhamento)

(Acórdão 1674/2018-TCU-Plenário)<sup>3</sup>

É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispensáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante.

<sup>2</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/atestado%2520de%2520capacidade%2520t%25C3%25A9cnica%2520obra/%2520%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/10/sinonimos%253Dtrue>

<sup>3</sup> [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1674%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1674%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)

(Acórdão 849/2014-Segunda Câmara)<sup>4</sup>

A inserção de cláusulas atinentes à qualificação técnica que **vedem ou restrinjam a apresentação de atestados técnicos relativos a determinadas tipologias de obras ou serviços de engenharia contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.**

(Acórdão 2066/2016-Plenário)<sup>5</sup>

**A exigência de atestados de execução de serviços em determinado tipo de obra depende da demonstração de que tal requisito afigura-se necessário para a satisfatória execução do objeto a ser contratado.**

(Acórdão 222/2013-Plenário)<sup>6</sup>

A partir da leitura dos acórdãos supracitados, pode-se verificar uma série de direcionamentos quanto à formulação das exigências para comprovação de qualificação técnica, podendo-se destacar:

- **Devem** ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante e **podem** ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes;
- Deve-se **exigir das pessoas jurídicas comprovação da sua capacidade técnica, em sentido amplo**, que, por exemplo, poderia ser parcialmente atestada, no aspecto da equipe, pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro, sem prejuízo da necessidade de comprovação de aptidão relativa a outros aspectos (instalações, aparelhamento);
- **Deve-se evitar o estabelecimento de limites ao somatório de atestados** ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica, salvo mediante justificativa;
- A restrição ou vedação de apresentação de atestados técnicos relativos a determinadas tipologias de obras ou serviços de engenharia, deve ser exceção e devidamente justificada

<sup>4</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/atestado%2520de%2520capacidade%2520t%25C3%25A9cnica%2520obra/%2520%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIAD O%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>

<sup>5</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/atestado%2520de%2520capacidade%2520t%25C3%25A9cnica%2520obra/%2520%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIAD O%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/9/sinonimos%253Dtrue>

<sup>6</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/atestado%2520de%2520capacidade%2520t%25C3%25A9cnica%2520obra/%2520%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIAD O%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/11/sinonimos%253Dtrue>

mediante a demonstração de que tal requisito é necessário para a satisfatória execução do objeto a ser contratado;

**Diante da jurisprudência citada, verifica-se que o edital em análise Concorrência nº 124/2023, contém exigências superiores àquelas apontadas como adequadas pelo TCU, o que pode estar acarretando toda a dificuldade ora enfrentada.**

Destaca-se que os direcionamentos ora destacados, foram retirados a partir de uma breve consulta da jurisprudência do TCU, não afastando a existência de outros apontamentos, bem como a sua posterior modificação.

#### **5. Das exigências do SESC/PR.**

Uma vez realizados os apontamentos referentes ao regulamento e entendimento do TCU, passa-se à análise das exigências de qualificação técnica contidas no edital da Concorrência Nº 124/23:

##### **7.1.4 Qualificação Técnica:**

- 7.1.4.1 Certidão de Registro de Pessoa Jurídica da LICITANTE junto às Entidades de classe (CREA e/ou CAU) compatível com o objeto licitado e dentro de seu prazo de validade.  
(...)
- 7.1.4.2 Declaração de Indicação do(s) Responsável(is) Técnico(s) pela direção, supervisão, coordenação e execução dos serviços objeto da Licitação, devendo ser o(s) mesmo(s) profissional(is) que consta(m) dos documentos de capacidade técnico-profissional, conforme ANEXO III.  
(...)
- 7.1.4.3 Documento que comprove o vínculo do(s) responsável(is) técnico(s) indicado(s) pela LICITANTE, exigência a ser comprovada mediante apresentação dos seguintes documentos:  
(...)
- 7.1.4.4 Certidão de Registro de Pessoa Física junto às Entidades de Classe (CREA e/ou CAU) do(s) profissional(is) que será(ão) o(s) responsável(is) técnico(s), indicado(s) na Declaração de Indicação do Responsável Técnico (ANEXO III), pela execução do objeto descrito, compatível com o objeto licitado e dentro de seu prazo de validade.  
(...)
- 7.1.4.5 Apresentar no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, **compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente Licitação, e que comprove que a empresa LICITANTE, tenha executado os serviços, conforme itens 7.1.4.11.1 à 7.1.4.11.11 deste Edital.**
  - 7.1.4.5.1 O(s) atestado(s) deverá(ão) ser expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado para qual a LICITANTE tenha executado os serviços, impressos em papel timbrado do seu emitente, e contendo a identificação



do signatário e dados para eventual contato, devendo constar os seguintes dados: data de início e término dos serviços; local de execução; nome da contratante e da pessoa jurídica contratada; nome do(s) responsável(is) e número(s) de registro no CREA e/ou CAU; especificações técnicas dos serviços e os quantitativos executados.

(...)

- 7.1.4.6 Apresentar no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido em nome do(s) Responsável(is) Técnico(s) - Engenheiro Civil, Arquiteto ou demais profissionais legalmente habilitados pelo CREA e/ou CAU, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, registrado e chancelado no CREA e/ou CAU, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA e/ou CAU, que comprove que o(s) profissional(is) tenha(m) executado os serviços, conforme itens 7.1.4.11.1 à 7.1.4.11.8 deste Edital.
- 7.1.4.7 Apresentar no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido em nome do(s) Responsável(is) Técnico(s) - Engenheiro Eletricista ou demais profissionais legalmente habilitados pelo CREA e/ou CAU, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, registrado e chancelado no CREA e/ou CAU, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA e/ou CAU, que comprove que o(s) profissional(is) tenha(m) executado os serviços, conforme itens 7.1.4.11.9 e 7.1.4.11.10 deste Edital.
- 7.1.4.8 Apresentar no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido em nome do(s) Responsável(is) Técnico(s) - Engenheiro Mecânico ou demais profissionais legalmente habilitados pelo CREA e/ou CAU, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, registrado e chancelado no CREA e/ou CAU, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA e/ou CAU, que comprove que o(s) profissional(is) tenha(m) executado os serviços, conforme itens 7.1.4.11.5, 7.1.4.11.8 e 7.1.4.11.11 deste Edital.
- 7.1.4.9 (...)
- 7.1.4.10 (...)
- 7.1.4.11 Os atestados de capacidade técnica (operacional e profissional) apresentados deverão, necessariamente, comprovar:
- 7.1.4.11.1 **Execução de edificação** com área mínima equivalente a 50% (cinquenta por cento) da área total do objeto, ou seja, 2.219,00 m<sup>2</sup> de área construída em uma única edificação.
  - 7.1.4.11.2 **Execução de escavação mecanizada** com volume mínimo equivalente a 30% (trinta por cento) do volume total do objeto, ou seja, 3.563,00 m<sup>3</sup> em uma única obra, em um único atestado.
  - 7.1.4.11.3 **Execução de aterro compactado** com volume mínimo equivalente a 30% (trinta por cento) do volume total do objeto, ou seja, 4.380,00 m<sup>3</sup> em uma única obra, em um único atestado.
  - 7.1.4.11.4 **Execução de estrutura em concreto armado** moldado in loco com volume mínimo equivalente a 50% (cinquenta por cento) do volume total do prédio principal do objeto, ou seja, 996,00 m<sup>3</sup> em uma única edificação.
  - 7.1.4.11.5 **Execução de estrutura metálica com peso mínimo em kg (quilos)** equivalente a 50% (cinquenta por cento) do peso total da Quadra Poliesportiva, ou seja, 32.303,00 kg em uma única edificação ou área

- mínima equivalente a 50% (cinquenta por cento) da área total da Quadra Poliesportiva, ou seja, 932,00 m<sup>2</sup> em uma única edificação.
- 7.1.4.11.6 **Execução de instalações hidrossanitárias** com área mínima equivalente a 50% (cinquenta por cento) da área total do prédio principal do objeto, ou seja, 1.313,00 m<sup>2</sup> em uma única edificação.
- 7.1.4.11.7 **Execução de estação elevatória de esgoto.**
- 7.1.4.11.8 **Execução de sistema de prevenção e combate a incêndio com hidrantes** com área mínima de 50% (cinquenta por cento) do prédio principal do objeto, ou seja, 1.313,00 m<sup>2</sup> de área construída em uma única edificação.
- 7.1.4.11.9 **Execução de instalações elétricas de média tensão** com potência instalada mínima equivalente a 50% (cinquenta por cento) da potência total instalada do objeto, ou seja, 150 kVA em uma única obra, em um único atestado.
- 7.1.4.11.10 **Execução de cabeamento estruturado** com número de pontos de rede certificados mínimo equivalente a 30% (trinta por cento) do número total de pontos de rede do prédio principal do objeto, ou seja, 102 pontos certificados em uma única edificação.
- 7.1.4.11.11 **Execução de instalações de sistema de climatização VRF** com capacidade térmica mínima equivalente a 50% (cinquenta por cento) da capacidade térmica total do prédio principal do objeto, ou seja, 102 TR ou 1.224.000 BTU/h em uma única edificação.
- 7.1.4.11.12 No que se refere à qualificação Técnico Operacional e Técnico-Profissional, **não poderão ser somados Atestados/Acervos visando atingir a quantidade mínima exigida para o Atestado/Acervo.**
- 7.1.4.11.13 (...)
- 7.1.4.11.14 **Não será(ão) aceito(s) para efeito da comprovação das Capacidades Técnico-Operacional e Técnico-Profissional, Atestado/Acervo de Barracão/Galpões Comerciais ou Industriais, Obras de Arte Especiais (pontes e viadutos), Conjuntos Habitacionais ou Edificações Residenciais, Edificações Prisionais (centros de detenção), exceto para os seguintes itens:**
- 7.1.4.11.14.1 **Execução de estrutura metálica:** serão aceitos atestados de Barracão/Galpões Comerciais ou Industriais.
- 7.1.4.11.14.2 **Execução de escavação mecanizada:** serão aceitos atestados de Barracão/Galpões Comerciais ou Industriais, Obras de Arte Especiais (pontes e viadutos), Conjuntos Habitacionais ou Edificações Residenciais, Edificações Prisionais (centros de detenção).
- 7.1.4.11.14.3 **Execução de aterro compactado:** serão aceitos atestados de Barracão/Galpões Comerciais ou Industriais, Obras de Arte Especiais (pontes e viadutos), Conjunto Habitacionais ou Edificações Residenciais, Edificações prisionais (centros de detenção).
- 7.1.4.11.15 Para efeito da comprovação das Capacidades Técnico-Operacional e Técnico-Profissional deverão ser apresentados Atestados/Acervos técnicos de edificações que guardem pertinência e compatibilidade com as

características construtivas da edificação que constitui o objeto desta licitação.

7.1.4.11.15.1 Além da semelhança em área construída e/ou volume, atendam ao conceito a semelhança em características técnicas: obras que guardem, com o objeto da Licitação, conformidades específicas quanto a destinação de uso, as instalações especiais, as dificuldades construtivas e quanto ao padrão de acabamento das edificações.

A partir do exame das exigências de qualificação técnica contidas no edital (CC Nº 124.2023 - SESC PR), tem-se que o extenso rol de atestado de capacidade técnica exigido, tanto da empresa, quanto dos profissionais envolvidos, despertou a curiosidade desta AJU.

No tocante ao atestado da empresa (tem 7.1.4.5), verifica-se a exigência de atestados com comprovação de diversas especificidades (7.1.4.11.1 à 7.1.4.11.11), enquanto o TCU sugere que o atestado da empresa deve comprovar a SUA CAPACIDADE TÉCNICA, EM SENTIDO AMPLO.

Em caminho contrário à jurisprudência do TCU, o presente edital exige que tanto a empresa quanto os responsáveis técnicos possuam atestados de capacidade técnica específicos, sendo que, a empresa necessita possuir atestado referente a todos os itens exigidos e os responsáveis técnicos somente àqueles pertinentes à sua área de atuação, aponta-se ainda o percentual mínimo de 30% ou 50% relativo aos quantitativos conforme o caso, veda-se ainda a soma de atestados para comprovação de quantitativo, bem como, para efeito da comprovação das Capacidades Técnico-Operacional e Técnico-Profissional, veda-se a utilização de Atestado/Acervo referente a determinados tipos de obras.

Cumprir registrar que não cabe a esta AJU discutir a necessidade/oportunidade/conveniência de tais exigências, posto que decorrem de uma análise técnica realizada por aqueles que possuem o conhecimento para justificar a sua relevância, portanto, a presente análise não se trata de uma crítica ao rol de documentos requeridos pelo edital, mas uma provocação para que seja analisado quais efetivamente são as exigências regulamentares obrigatórias, bem como se estão de acordo com as balizas impostas pelo TCU, não se podendo deixar de reiterar que a comprovação da capacidade técnica deve limitar-se à exigência/apresentação da documentação que for estritamente suficiente e necessária para demonstrar a capacidade do licitante em conjunto com o seu corpo técnico de realizar objeto da licitação e apenas **EM RELAÇÃO À PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E ECONÔMICA** frente ao objeto, podendo inclusive àquelas parcelas de menor relevância para as quais a contratada não possua a capacidade técnica, serem subcontratadas.

Dito isto, tem-se que o rol de exigências contidos em nosso regulamento consubstancia-se em uma faculdade e não uma obrigação, cabendo à Administração Regional, por intermédio de seu corpo técnico, decidir e

exigir tão somente àqueles documentos suficientes e necessários à demonstração da capacidade técnica do licitante para realizar o objeto da licitação, como forma de garantir a segurança e o sucesso do processo licitatório no atendimento da finalidade institucional **LIMITANDO-SE A EXIGÊNCIA DOS ATESTADOS ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E ECONÔMICA DA OBRA.**

Marçal Justen Filho ensina o seguinte:

Ora, a **Administração** necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. **A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível.** A conjugação de ambos os valores conduz à **necessidade de ponderação nas exigências de habilitação.** Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável estabelecer requisitos de participação, cuja eliminação seria desastrosa. **Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada.** Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, XXI, da CF/1988, que determina que 3 de 10 **somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se configurem como os mínimos possíveis, mas sempre preservando-se a obtenção de uma contratação adequada e satisfatória.**

[...]

Existe, portanto, uma margem de discricionariedade para a Administração configurar, em cada caso, as exigências e requisitos de participação. **Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação.** Essa margem de discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A escolha administrativa está delimitada não apenas pela Lei como também pela própria Constituição. Existe um mandamento constitucional, no já referido art. 37, inc. XXI, da CF/88. **A Constituição não admite exigências que superem ao mínimo necessário para assegurar a obtenção pela Administração de uma prestação de qualidade adequada.** (JUSTEN FILHO, 2014, p. 542-543)

**Assim, considerando o extenso rol de exigências contidas no edital da Concorrência Nº 124/23, dentre elas algumas que aparentemente contrariam a tendência jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, bem como a situação fática que envolve a presente análise, cumpre-nos indagar se de fato neste caso concreto, não seria possível/necessária a flexibilização de tais exigências, sobretudo em razão do risco iminente da perda de um imóvel avaliado em pelo menos R\$ 2.167.330,88 (DOIS MILHÕES, CENTO E SESENTA E SETE MIL, TREZENTOS E TRINTA REAIS E OITENTA E OITO CENTAVOS).**

## 6. Do Formalismo Moderado.

Sabe-se que por vezes, na tomada de decisão, o Gestor se vê impelido a analisar conflitos aparentes entre princípios, que no presente caso se consubstancia em: **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório X Princípio do Formalismo moderado.**

Sabe-se que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório objetiva garantir a obediência às regras contidas no edital, as quais devem ser claras e objetivas para regularem o processo licitatório, garantindo-se a igualdade de participação entre os licitantes.

Desta feita tem-se que o Princípio da Vinculação ao Instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade, da isonomia e da objetividade das determinações habilitatórias. Impondo ao SESC e aos licitantes a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, mas sempre velando pela competitividade<sup>7</sup>.

Entretanto, no novo Regulamento de Licitação do SESC, esse princípio da vinculação ao instrumento convocatório foi retirado.

Por sua vez o Princípio do Formalismo Moderado, visa possibilitar que a instituição que está realizando o processo licitatório possa mitigar algumas exigências/formalidades contidas no edital, porém garantindo-se sempre que se manterá um adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos licitantes.

**Portanto, no curso dos procedimentos licitatórios, o SESC deve pautar-se também 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 interessados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre a forma, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos licitantes<sup>8</sup>.**

Dito isto, verificando-se as alegações trazidas pela Recorrente, frente à documentação apresentada, a partir de uma análise leiga, parece-nos que o objetivo primordial das exigências de qualificação técnica podem ter sido minimamente supridas, entretanto, destacamos que tal análise cumpre às áreas técnicas, comissão especial e Autoridade Competente.

**Registre-se que em alguns casos, mesmo havendo algum descumprimento quanto às exigências formais, ao verificar-se que os documentos juntados suprem de forma minimamente satisfatória o objetivo das**

<sup>7</sup> [https://jus.com.br/artigos/64267/o-principio-da-vinculacao-ao-instrumento-convocatorio-devera-ser-observado-no-contexto-geral-da-sistematica-normativa#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20vincula%C3%A7%C3%A3o%20ao%20instrumento%20convocat%C3%B3rio%20\(%C3%A9%20corol%C3%A1rio%20do,velando%20pelo%20princ%C3%ADpio%20da%20competitividade.](https://jus.com.br/artigos/64267/o-principio-da-vinculacao-ao-instrumento-convocatorio-devera-ser-observado-no-contexto-geral-da-sistematica-normativa#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20vincula%C3%A7%C3%A3o%20ao%20instrumento%20convocat%C3%B3rio%20(%C3%A9%20corol%C3%A1rio%20do,velando%20pelo%20princ%C3%ADpio%20da%20competitividade.)

<sup>8</sup> <http://www.olicitante.com.br/tcu-formalismo-moderado-10520-licitacoes/#:~:text=No%20curso%20de%20procedimentos%20licitat%C3%B3rios,preval%C3%Aancia%20do%20conte%C3%BAdo%20sobre%20o>

exigências de qualificação técnica, estes podem ser aceitos, desde que garantidos a segurança e a vantajosidade da contratação.

Colaciona-se entendimento do TCU sobre o princípio do formalismo moderado.

“Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. 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.”<sup>9</sup>

Deste modo, parece-nos que a documentação apresentada deve ser analisada à luz do princípio do formalismo moderado, tendo em vista que o próprio TCU determina que este deve prevalecer sobre o formalismo extremo.

Destaca-se ainda o entendimento mais recente do Tribunal de Contas da União no sentido de que o edital não deve ser um fim/objetivo em si mesmo. Portanto, **o edital deve ser um meio para a obtenção de um fim, qual seja, a busca da proposta mais vantajosa.** Transcreve-se trecho do brilhante acórdão do TCU:

Ressalto, preliminarmente, que **o edital não constitui um fim em si mesmo. Trata-se de instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, que são assegurar a contratação da proposta mais vantajosa e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados,** nos precisos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93.

Assim, **a interpretação e aplicação das regras nele estabelecidas deve sempre ter por norte o atingimento das finalidades da licitação, evitando-se o apego a formalismos exagerados,** irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuem para esse desiderato.

No presente caso, não se afigura que o ato impugnado tenha configurado tratamento diferenciado entre licitantes, ao menos no grave sentido de ação deliberada destinada a favorecer determinada empresa em detrimento de outras, o que constituiria verdadeira afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Ao contrário, entendo que foi dado fiel cumprimento ao citado art. 4º, parágrafo único, do Decreto 3.555/2000, no sentido de que **“as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação”**.

<sup>9</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/formalismo%2520moderado/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue?uuld=d01a2ca0-0416-11eb-baa7-25edf5fd6d20>

selecionada/formalismo%2520moderado/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue?uuld=d01a2ca0-0416-11eb-baa7-25edf5fd6d20

Não se configura, na espécie, qualquer afronta ao interesse público, à finalidade do procedimento licitatório nem à segurança da contratação, uma vez que venceu o certame empresa que, concorrendo em igualdade de condições, ofereceu proposta mais vantajosa e logrou comprovar, na sessão, a aptidão para ser contratada. (ACÓRDÃO 1758/2003 – PLENÁRIO, RELATOR WALTON ALENCAR RODRIGUES PROCESSO 017.101/2003-3)<sup>10</sup>

Ora, o brilhante entendimento do TCU expressa resposta às necessidades e angústias pungentes na atualidade, à luz de um direito mais moderno, mais constitucionalizado e mais interpretativo, no qual o conteúdo ganha contornos mais relevantes em relação às formas, onde a verdade real se sobressai à documental, onde a finalidade torna-se mais importante do que as formas, importa garantir, sobretudo o atendimento ao interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Analisando-se os pareceres emitidos pela área técnica, sem que se pretenda aqui criticar o brilhante trabalho realizado, verifica-se a existência de um possível excesso de rigor na análise da documentação, conduta essa que de fato é desejada como regra nas análises técnicas, entretanto, em casos excepcionais como o que ora se apresenta, pode e deve ser flexibilizada dentro daquilo que não fira o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação. Exemplificam-se algumas das inconsistências apontadas nos pareceres técnicos quanto à documentação de qualificação técnica da Recorrente que nos parecem possíveis de flexibilização:

- Eventuais divergências de CNPJ em documentações CNPJ FILIAL: 01.468.532/0002-00 e MATRIZ: 01.468.532/0001-10;

NUMERO DE INSCRIÇÃO 01.468.532/0002-00 FILIAL	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 14/07/2023
NOME EMPRESARIAL TAVARES E PASCOAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMOVEIS LTDA		

- Eventuais documentos com CNPJ divergente 01.468.532/0001-04, considerando a raiz do CNPJ, pode tratar-se de CNPJ desativado da empresa;
- Eventuais divergências de denominação da empresa em documentos nos quais alguns são expedidos com base no nome empresarial e outros com nome fantasia: **NOME EMPRESARIAL - TAVARES E PASCOAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMOVEIS LTDA; TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA): TAVARES & CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMOVEIS**

<sup>10</sup> [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*?NUMACORDAO%253A1758%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A1758%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)

NÚMERO DE INSCRIÇÃO 01.468.532/0001-10 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 23/09/1996
NOME EMPRESARIAL TAVARES E PASCOAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMOVEIS LTDA		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) TAVARES & CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMOVEIS		PORTE DEMAIS

- Ausência de assinatura de duas testemunhas nos contratos entre a Recorrente e os responsáveis técnicos indicados. Sabe-se que a ausência de assinatura de duas testemunhas não é condição de validade do contrato, mas para que este seja considerado título executivo extrajudicial, em outras palavras, o contrato é válido, apenas não serve como título executivo extrajudicial<sup>11</sup>;
- Eventuais divergências entre endereços nos documentos apresentados podem decorrer de mudanças de endereço;
- Ausência de assinatura do responsável legal em documentos, pode ser objeto de diligência;
- Contratos sem registro em cartório, não se trata de exigência de validade de contrato;
- Eventual ausência de comprovação de vínculo com responsável técnico, poderia ser objeto de diligência;
- Documento em fotocópia simples, não o invalida, caso haja dúvida sobre a sua veracidade pode ser objeto de diligência;
- Páginas não numeradas, não se trata de condição de validade do documento, salvo disposição legal em contrário;
- Divergências de logomarcas em papel timbrado, não se trata de condição de validade do documento;
- Atestado emitido por empresa diversa, assinada por profissional que é sócia em outra empresa de um dos sócios da Recorrente, em que pese possa levantar dúvidas/questionamentos, não há vedação nesse sentido e a boa-fé deve ser presumida, cabendo-nos apenas averiguar a veracidade do conteúdo da declaração e em caso de eventual fraude, adotar as medidas legais cabíveis;

Diante da análise dos pareceres da área técnica, verifica-se uma louvável conduta no sentido de realizar uma análise minuciosa e atenta da documentação, a qual, conforme já destacado é importantíssima e desejável, mas pode e deve ser flexibilizada diante de casos excepcionais tais como a iminência de prejuízos milionários para a instituição, tendo-se sempre em mente que:

1. A boa-fé deve ser presumida;

<sup>11</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/e-obrigatorio-ter-assinatura-de-2-testemunhas-para-que-um-contrato-tenha-validade/1167721041>  
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/confira-os-9-mitos-e-verdades-que-envolvem-contratos/1155995353>  
<https://www.totvs.com/blog/gestao-para-assinatura-de-documentos/assinatura-de-testemunhas-em-contrato/#:~:text=Contrato%20assinado%20sem%20testemunhas%20%C3%A9,a%20uma%20ou%20mais%20obriga%C3%A7%C3%B5es.>

2. O edital não deve ser um fim em si mesmo; e
3. Deve prevalecer o formalismo moderado sobre a vinculação ao instrumento convocatório, quando de tal análise não restar prejudicada a isonomia e a finalidade das exigências, garantindo-se a proteção do interesse da administração, a finalidade, a segurança da contratação e a vantajosidade.

Desta feita, reiterando que não cabe a esta AJU realizar análise técnica e ainda menos sobrepujá-la, parece-nos, diante de uma análise leiga, que a documentação apresentada pode atender a finalidade da comprovação da capacidade técnica, mesmo que haja algum eventual descumprimento formal ou mesmo ante a ausência de comprovação de algo, desde que não seja relevante economicamente e tecnicamente frente ao objeto, **o recurso apresentado pela empresa TAVARES E PASCOAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMÓVEIS LTDA pode ser provido, em razão da prevalência do princípio do formalismo moderado sobre o formalismo extremo.**

#### 7. Conclusão

Diante do exposto, considerando os excepcionalíssimos contornos fáticos que envolvem o presente caso, os quais podem acarretar prejuízo milionário a esta instituição ante a possibilidade de reversão do imóvel doado, ao patrimônio do município de Palmas/PR, esta assessoria jurídica entende que, **se comprovado que minimamente a finalidade das exigências de qualificação técnica forem materialmente cumpridas, mesmo que haja algum eventual descumprimento formal, o recurso apresentado pela empresa TAVARES E PASCOAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMÓVEIS LTDA pode ser provido, em razão da prevalência do princípio do formalismo moderado sobre o formalismo extremo.**

É o que recomendamos à Autoridade Competente.

São essas as considerações, que submeto para superior deliberação.

Curitiba, 15 de março de 2024.

  
Israel Dias Leite  
Advogado – OAB/PR nº 120.611  
SESC/PR

  
Carlos Alberto de Sotti Lopes  
Diretor Regional  
Sesc/PR

  
Leila Cristina Rojas G. V. Wulff  
Advogada – OAB/PR nº 31.166  
Assessora Jurídica - SESC/PR  
Em 19.03.24