

DECISÃO ADMINISTRATIVA

Processo Administrativo nº 754/2025

Pregão Eletrônico Nº 007/2025

Objeto: Contratação de clínica para a prestação de serviços de castração animal, condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Assunto: Interposição de Recurso pela empresa CLÍNICA VETERINÁRIA MIRELLA CASAGRANDE LTDA

I – RELATÓRIO

Em síntese a empresa CLÍNICA VETERINÁRIA MIRELLA CASAGRANDE LTDA, foi inabilitada sob a justificativa de não ter apresentado a Certidão de Falência e Recuperação Judicial, que já estava regularmente emitido antes da sessão pública, em 7 de fevereiro de 2025, mas que, por mero equívoco operacional, não foi anexado à documentação enviada:

Para fundamentar seu pedido, socorreu-se a regulamentações e definições do edital, além de citar doutrina, jurisprudência sobre a vinculação ao instrumento convocatório e isonomia, e ao final pugnou pelo reconhecimento de:

“Diante do exposto, requer a Recorrente:

1. O recebimento e o provimento deste recurso administrativo;
2. A reavaliação da decisão de inabilitação, considerando a possibilidade de juntada posterior da Certidão de Falência – documento preexistente à sessão pública, conforme entendimento do TCU;
3. Que seja oportunizada à Recorrente a diligência para que complemente o documento faltante; ou que seja recebido o documento anexado abaixo;
4. A reabilitação da Recorrente no certame, em respeito aos princípios da legalidade, isonomia e do formalismo moderado;”

Não tiveram contrarrazões.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

A doutrina aponta como pressuposto dessa espécie de recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida: a manifestação tempestividade, a inclusão de fundamentação e do pedido de reforma da decisão recorrida.

A Lei nº 14.133/21, em seus arts. 165 a 168, assim disciplinou:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

- b) julgamento das propostas;*
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;*
- d) anulação ou revogação da licitação;*
- e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;*
- II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.*

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento; (G.N)

Nestes termos, ante a existência de motivação recursal durante o julgamento, bem como, a manifestação no momento oportuno em sessão, o representante da empresa recorrente não decaiu do direito de recorrer do certame.

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União o juízo de admissibilidade da intenção de recorrer, levado a efeito pela Agente de Contratação, deve se limitar à análise acerca da presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), a qual passo a analisar item a item.

- a) sucumbência: o representante da Recorrente se manifestou imediata e motivadamente sobre a intenção de recurso, durante o julgamento e durante a sessão de análise, conforme determina a legislação.
 - b) tempestividade: o recursos é tempestivo.
 - c) legitimidade: a representação da empresa é legítima.
 - d) motivação: Questionamentos sobre a desclassificação de empresa.
- Conclusão: Estão presentes os pressupostos de admissibilidade do recurso.

Compulsando os autos, impõe-se o improvimento do recurso, pelos seguintes fatos e fundamentos que se passa a expor.

III – DO MÉRITO

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental, e impede também esclarecer que a Lei nº 8.666/93 e 10.520/2002 foram revogadas, não podendo ser utilizadas para fundamentar o presente recurso.

Deste modo, cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o

Administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, in verbis:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Ainda, com relação a vinculação ao instrumento convocatório, a consultoria Zênite publicou uma matéria do Advogado José Anacleto Abduch Santos, sobre o assunto, da qual transcrevemos:

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou edital preceitua que a Administração Pública deve consolidar as regras de regência do processo da contratação pública em um único documento denominado edital da licitação ou instrumento convocatório; e ao editar esta regra, estará imediatamente submetida a ela, devendo assegurar o seu integral cumprimento pelos licitantes e contratados, que a ela também devem respeito.

Assim, cumprirá ao edital nortear, dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes, de forma que, uma vez preenchidos, presumir-se-á a aptidão do licitante para fornecer ou executar o serviço licitado. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

Quanto ao mérito, em análise ao presente recurso e, conforme a legislação pertinente e os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentaram a decisão final.

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa CLÍNICA VETERINÁRIA MIRELLA CASAGRANDE LTDA, contra decisão que a inabilitou no Pregão Eletrônico nº 007/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de Jataí-GO, para a contratação de serviços de castração animal.

A recorrente alega que a inabilitação decorreu de mero equívoco administrativo, uma vez que a Certidão de Falência e Recuperação Judicial já estava emitida antes da sessão pública, embora não tenha sido anexada tempestivamente. Argumenta ainda que a Administração pública tem o dever de diligenciar para complementação de documentos preexistentes.

A Administração, contudo, defende que a não apresentação do documento exigido no edital impede a habilitação da empresa, não se tratando de falha sanável por diligência, sob pena de ferir o princípio da isonomia e da vinculação ao edital.

A) DO DESCUMPRIMENTO DO EDITAL E DA LEI 14.133/2021

O Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2025 estabelece, no item 9.22.1, a obrigatoriedade da apresentação da Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial dentro do prazo fixado, como requisito essencial à habilitação dos licitantes.

Nos termos do artigo 64 da Lei 14.133/2021, não é permitida a apresentação de novos documentos após a entrega inicial, salvo para fins de complementação de informações já contidas nos documentos previamente enviados. O dispositivo visa garantir a isonomia entre os licitantes e impedir que sejam admitidos documentos novos que poderiam alterar a competição.

O novo diploma de licitações e contratos administrativos continuou vedando a substituição ou apresentação de novos documentos, mas previu diligências excepcionais.

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.

§ 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.

Ou seja, segundo a Lei 14.133, é possível a complementação e atualização de documentos nos termos dos dispositivos supracitados.

A recorrente deixou de apresentar documento essencial e busca, em sede recursal, juntar novo documento, o que fere frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

B) DA IMPOSSIBILIDADE DE DILIGÊNCIA PARA SUPRIR AUSÊNCIA DE DOCUMENTO ESSENCIAL

Diferentemente do alegado pela recorrente, a Administração apenas solicitou diligências para esclarecimento e complementação de documentos já apresentados por outras empresas licitantes, e não para sanar a ausência de documento essencial, como ocorre no caso em análise.

Jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a impossibilidade de utilização de diligência para suprir ausência de documentos essenciais, por exemplo, o Acórdão 1.211/2021 do TCU-Plenário destaca que a ausência de documento essencial não pode ser suprida por diligência posterior, pois isso comprometeria a isonomia entre os licitantes e a vinculação ao edital.

O que pode ocorrer na prática, como apontou o TCU, é a possibilidade de eventualmente uma licitante com melhor proposta possuir condições de habilitação, mas ser inabilitada por falhas na apresentação dos respectivos documentos. Nessa hipótese, de fato, a Administração acabaria contratando outra licitante, que eventualmente poderia ter uma proposta menos vantajosa. Mas, embora a solução proposta pelo TCU, de admitir apresentação posterior de documentação de habilitação, possa, em tese, levar à contratação de proposta mais vantajosa, esse resultado não será algo inevitável e necessário. Dito de outro modo, nada garante que uma licitante que falhou na apresentação de sua documentação irá sanar a falha se lhe for dada nova oportunidade.

Quanto a esse aspecto, o próprio §3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, utilizado como fundamento para permitir essa nova oportunidade, também pode ser interpretado como vedação a esta permissão. Com efeito, embora ele permita “em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo”, ele deixa claro que é “vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”

Não se vê como superar essa vedação de apresentação posterior de documento que já deveria ter sido apresentado.

A inovação, como se vê, diz respeito à possibilidade de complementação de informações sobre condições existentes à época da abertura do certame. Dito de outra forma, supondo que o licitante possua habilitação no momento da abertura do certame e apresente um atestado de qualificação técnica que certifique que ele possui condições para executar o objeto, de modo genérico, sem especificar algum detalhe exigido pelo edital, é possível a apuração posterior do cumprimento desse detalhe específico. Mas note que o próprio caput do art. 64 não permite apresentação posterior de documento novo. E a complementação é somente relativa a documento já apresentado. Supondo, como no exemplo dado aqui neste parágrafo, que o licitante não tenha apresentado documento algum de qualificação técnica, não se compreende como poderia ser superada a previsão legal que deixa clara que a complementação é apenas de documentos já apresentados.

Outro óbice mais grave à validade do argumento do TCU, especificamente quanto à utilização da Lei nº 14.133, de 2021, é que ela não pode ser aplicada às contratações regidas pela legislação anterior. Assim, se, por exemplo, houve uma licitação regida pelo Decreto nº 10.024, de 2019, e pela Lei nº 10.520, de 2002, é vedado aplicar a Lei nº 14.133, de 2021, conforme o disposto no art. 191 deste diploma:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Não é demais lembrar também que, se por um lado, o entendimento do TCU poderia eventualmente, em princípio, atender ao princípio da busca da proposta mais vantajosa, por outro, ele ofenderia o princípio da legalidade, que tem sede no mesmo dispositivo legal. Com

efeito, a legalidade não determina apenas o cumprimento da lei em sentido estrito. Obriga sim à observância de toda a cadeia normativa, em todos os seus níveis hierárquicos, desde a Constituição até a norma de menor nível, editadas, obviamente, cada qual com respeito às respectivas normas superiores.

Portanto, ainda que se diga que a licitação é um meio, não se pode afastar a premissa de que se trata de um “procedimento”, cujas regras básicas, lastreadas em uma lógica de preclusão, tem por finalidade estabelecer, em homenagem à própria ideia de isonomia, uma linha elementar de condução da fase de seleção dos fornecedores, ou seja, a “regra do jogo”. Assim, se a licitante não atende às condições básicas e elementares de habilitação (e o momento de apresentação da documentação é uma questão elementar no processo!), sua oferta, por mais que represente o menor valor nominal, jamais será a “mais vantajosa para a Administração”, posto que inviável a contratação de fornecedor que não atendeu às regras substanciais do edital.

Nesse sentido, é salutar trazer à luz o teor do Enunciado nº 10 do Conselho da Justiça Federal, aprovado no 1º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, realizado em 2022:

A juntada posterior de documento referente à comprovação dos requisitos de habilitação de que trata o inciso I do art. 64 da Lei n. 14.133/2021 contempla somente os documentos necessários ao esclarecimento, à retificação e/ou complementação da documentação efetivamente apresentada/enviada pelo licitante provisoriamente vencedor, nos termos do art. 63, inciso II, da NLLCA, em conformidade com o marco temporal preclusivo previsto no regulamento e/ou no edital. [grifou-se]

A aceitação do documento novo, após a fase de habilitação, concederia à recorrente uma vantagem indevida em relação às demais empresas que cumpriram rigorosamente os prazos e exigências do edital, violando o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

Considerando que, na própria dicção do inciso XXI do art. 37 da CRFB, a licitação é um “processo” e que o regramento atinente à comprovação dos requisitos de habilitação constitui um dos núcleos essenciais do procedimento apto a assegurar a “igualdade de condições entre todos os concorrentes”, busca-se o estabelecimento – de preferência no edital – de um marco preclusivo objetivo para a apresentação dos documentos habilitatórios, afastando, assim, a compreensão do inciso I do art. 64 da NLL como uma porta sempre aberta para apresentação de documentos a qualquer tempo, sob a genérica alegação de “esquecimento”, “equivoco” ou “falha” do licitante, termos assaz abstratos e de difícil verificação objetiva diante da dinâmica característica dos procedimentos licitatórios.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento no artigo 64 da Lei 14.133/2021, na vinculação ao edital e no princípio da isonomia, NEGOU PROVIMENTO ao recurso administrativo interposto pela CLÍNICA VETERINÁRIA MIRELLA CASAGRANDE LTDA, mantendo a decisão que a inabilitou do certame.

É a decisão.

Remetam-se os autos ao Gabinete do Gestor do Município para apreciação do recurso e posteriores atos.

Após, publique-se no Diário e site do Município.

Jataí, 25 de fevereiro de 2024.



Leonardo Rodrigues Silva
Agente de contratação