

Pregão Presencial nº 006/2025

Interessado: Comissão Permanente de Licitação

Assunto: Recurso administrativo.

PARECER Nº 426/2025 – PGM – A Comissão Permanente de Licitações encaminhou a esta Assessoria Jurídica, solicitando Parecer Jurídico a fim de subsidiar a decisão da autoridade superior competente, nos termos do artigo 71 c/c art. 165 da Lei n. 14.133/21, relativo ao Processo Licitatório, modalidade Pregão Presencial nº 006/2025, tendo por objeto Registro de Preços para futura e eventual aquisição de materiais de limpeza, higiene, copa e cozinha para atendimento das necessidades da Prefeitura, Secretarias e órgãos do Município de Maurilândia/GO.

A empresa **DAMIÃO MOTA DOS SANTOS LTDA** protocolou suas razões recursais em 17 de setembro de 2025, em face de sua inabilitação, na qual alega que conforme entendimento do TCU (Súmula nº 272) a Administração deve oportunizar a substituição do documento, desde que não haja prejuízo à competitividade do certame, e assim, requer a juntada de Certidão de Falência e Concordata vigente; Quanto ao Atestado de Capacidade Técnica alega que a lei não exige identidade absoluta, mas sim compatibilidade, devendo ser considerada a proporcionalidade e a finalidade da exigência, vez que o Atestado juntado foi emitido pela Prefeitura de Maurilândia, assim como o novo atestado juntado. Ao final requer a procedência de seu recurso e por conseguinte a sua habilitação.

A empresa **MASTER NEGÓCIOS LTDA** protocolou suas razões recursais em 17 de setembro de 2025, em face de sua inabilitação, na qual alega que possui Certidão Negativa de Falência expedida pelo Tribunal de Justiça de Goiás em 10/09/2025, a qual se encontrava plenamente válida à época da Sessão (15/09/2025), a qual anexa. Que a documentação comprobatória da regularidade já existia e poderia ter sido anexada por simples diligência, o que não foi feito. Que o edital prevê expressamente a possibilidade de diligência para complementação de informações acerca de documentos já apresentados, bem como a atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a entrega dos envelopes (itens 11.2.8.1, 11.2.8.2 e 12.6.5 do edital. Que o TCU já consolidou o entendimento de que não se

pode adotar o formalismo excessivo em prejuízo da ampla concorrência e da seleção da proposta mais vantajosa (TCU – Acórdão nº 1211/2021 – Plenário). Que a decisão de inabilitação afronta os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, formalismo moderado, competitividade e busca pela proposta mais vantajosa (art. 5º e 11 da Lei 14.133/21). Ao final requer a procedência de seu recurso e por conseguinte a sua habilitação.

Conforme certidão de decurso de prazo de 24 de setembro de 2025, transcorreu-se 23 de setembro de 2025, o prazo para interposição de contrarrazões, tendo as empresas quedado-se inertes.

É o relatório. Passo a opinar.

I – DA ADMISSIBILIDADE

A Lei nº 9.784/99 que regulamenta o processo administrativo dispõe como pressupostos de admissibilidade do recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, sob pena de não conhecimento: a manifesta tempestividade, protocolizado perante órgão competente, por quem seja legitimado e antes de exaurida a esfera administrativa, conforme transcrevemos abaixo:

“Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I – fora do prazo;

II – perante órgão incompetente;

III – por quem não seja legitimado;

IV – após exaurida a esfera administrativa.”

Portanto, os recursos foram interpostos tempestivamente e preenchidos, também, os demais requisitos doutrinários, motivo pelo qual deverão ser recebidos e conhecidos pela Administração.

DO MÉRITO

Preliminarmente, reputa-se consignar os ditames elencados no Edital acerca da matéria, uma vez que esse documento é a lei que rege o certame e a ele deve-se observância. O princípio norteador de qualquer licitação –

vinculação ao instrumento convocatório – contempla não só a administração, mas também os administrados.

Deste modo, as regras constantes no Edital devem ser cumpridas, conforme dispõe o artigo 5º da Lei 14.133/21:

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).

O Princípio de vinculação ao Edital trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da igualdade, da impessoalidade, do julgamento objetivo, etc.

Neste interim, destaca-se que a Lei das Licitações além de estabelecer as normas para contratação de bens e serviços, indica as regras que necessariamente devem constar no documento, referentes ao objeto contratado. A despeito do tema, leciona o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

Deve o administrador, ao confeccionar o edital, levar em conta o real objetivo e a maior segurança para a Administração, já que é a verdadeira mens legis. (Manual de Direito Administrativo, 23ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 310/311).

O agente público na prática de seus atos está obrigado a observar alguns princípios insertos no ordenamento jurídico, dentre os quais se encontra o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que é corolário ao Princípio da Legalidade, sendo certamente a diretriz basilar da conduta dos agentes da Administração.

DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Sabe-se que, a teor do disposto no art. 67, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/21, para a habilitação nas licitações, exigir-se-á dos interessados, dentre outras condições, documentação relativa à qualificação técnica. *In verbis*:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

O atestado de capacidade técnica é um documento, como uma declaração, que serve para comprovar que a empresa tem experiência em executar serviços ou entregar produtos semelhantes ao objeto do edital, tendo como objetivo de demonstrar ao órgão contratante que a empresa realmente tem condições técnicas de atender a necessidade estabelecida pela Administração.

Portanto, o atestado de capacidade técnica funciona como uma simples declaração, emitida por outra empresa ou por algum órgão público, o qual a empresa tenha sido contratada. **Em linguagem simples, essa declaração vai atestar, comprovar, que a empresa já realizou um serviço ou entregou produtos similares aos que estão sendo solicitados no edital.**

Cabível lembrar a lição de BLANCHET, que ao comentar a exigência da aptidão para o desempenho da atividade necessária para cumprir a finalidade da licitação, assim se manifestou:

"Esta condição diz respeito à capacidade da empresa (considerada em seu todo) para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação (nos termos da própria lei). Não se confunde, esta exigência, com a capacitação técnico-profissional, a qual se refere aos profissionais e não à empresa em seu conjunto".

Portanto, a apresentação de atestado visa demonstrar que o licitante já executou, anteriormente, objeto compatível em características com aquele definido e almejado na licitação. A finalidade da norma é clara: resguardar o interesse da Administração – a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de

capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado, **o que não quer dizer a obrigatoriedade de estampar no atestado a descrição pormenorizada dos itens constantes do Termo de Referência.**

Em que pese o atestado apresentado pela recorrida não ser idêntico ao objeto licitatório, vale colacionar o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU relativa a inabilitação irregular de empresa por apresentar atestado com data posterior:

TCU CONSIDERA IRREGULAR INABILITAÇÃO DE EMPRESA POR APRESENTAR EM DILIGÊNCIA ATESTADO COM DATA POSTERIOR, E SOLICITA AO ÓRGÃO PARA REABRIR LICITAÇÃO.

"retorne o pregão à fase de Julgamento das propostas, [...], a fim de considerar como válido o atestado apresentado pela empresa, em virtude de comprovar condição pré-existente à abertura da sessão pública, seguindo a orientação jurisprudencial do TCU"
Acórdão TCU nº 781/2025 -PLENÁRIO

Com o Acórdão acima, face a apresentação de atestado de capacidade técnica idêntico ao objeto licitatório na fase recursal, o qual corrobora com condição pré-existente à abertura da sessão pública, **vez que há comprovação de que a empresa é fornecedora de produtos de higiene e limpeza através de seu Contrato Social e CNAE constar “COMÉRCIO VAREJISTA DE MERCADORIAS EM GERAL E HIGIENE PESSOAL”, merece retratação pela Pregoeira, habilitando a empresa nesse teor.**

DA CERTIDÃO DE FALÊNCIA E CONCORDATA

O **art. 64 da Lei nº 14.133/2021** estabelece regra geral de vedação à substituição ou juntada de novos documentos após a fase de habilitação, excepcionando apenas hipóteses em que:

- seja necessária **complementação de informações** acerca de documentos já apresentados, para apurar fatos existentes à época da abertura do certame (inciso I);
- seja necessária a **atualização de documentos** cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas (inciso II).

O §1º do mesmo artigo autoriza a comissão ou agente de contratação a sanar

erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada e acessível a todos os licitantes.

Nesse sentido, importante colacionar entendimento da Advocacia-Geral da União – Parecer n. 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU:

“A Sra. Coordenadora-Geral da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU, no uso da competência prevista no art. 5º, II, da Portaria CGU nº 10, de 02 de junho de 2015, encaminha o procedimento, solicitando manifestação sobre a disciplina a ser aplicada ao art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que trata da impossibilidade de juntada de novos documentos, após encerrada a fase de habilitação.

Assim dispõe o dispositivo em comento:

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.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento. (destacamos)

A questão se torna controversa pela dificuldade de se precisar o que pode ser considerado como "substituição ou apresentação de novos documentos", mesmo porque o dispositivo legal excepciona algumas hipóteses decorrentes de diligências realizadas pela Administração licitante.

Nesse sentido, podemos trazer diversos julgados do Tribunal de Contas da União, que tratavam do tema no âmbito da, já expirada, Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público. (Acórdão 2239/2018-TCU-Plenário, Relatora Ministra ANA ARRAES) .

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame. (Acórdão 1795/2015-TCU-Plenário, Min. José Múcio Monteiro)

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. (Acórdão 357/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro BRUNO DANTAS)

Já, sob a égide da nova Lei nº 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União, permanece firme na mesma linha de entendimento de que deve ser aplicado o princípio do formalismo moderado e que deve ser flexibilizada a interpretação da vedação legal acerca da proibição à apresentação ou substituição de novos documentos:

[...] 10. Entretanto, conforme observado na instrução precedente (peça 18, p. 4-5) , em julgado recente (Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário - Relator Walton Alencar Rodrigues) , o Tribunal entendeu que a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim) . 'Como visto, a interpretação literal do termo '[documentos] já apresentados' do art. 26, § 9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento 'que deveria constar

originariamente da proposta', prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 pode levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim) .[...]

"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."

Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

(Acórdão 988/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro ANTONIO ANASTASIA) ;

Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.(Acórdão 988/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro ANTONIO ANASTASIA) ;

[...] 69. No caso em tela, verifica-se que a empresa Ambipar informou que poderia promover a inclusão em sua especificação operativa das autorizações necessárias, visto que já possuía para outros modelos de aeronaves. Dessa forma, infere-se que seria razoável diligenciar sobre essa possibilidade, ou até mesmo conceder prazo para complementação da documentação, uma vez que não altera a substância da proposta. 70. A diligência prevista no §3º do art. 43 da Lei 8.666/1993 c/c alínea h do inc. XII do art. 8º, inc.VI do art. 17 e art. 47 do Decreto 10.024/2019, pode e deve ser utilizada para sanar falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes. [...] 72. Além disso, conforme



consignado no Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim) .73. De acordo com o referido julgado, a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) , não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo agente condutor do certame. 74. Dessa forma, deveriam os responsáveis pela condução do referido certame ter realizado as devidas diligências, para verificarem a veracidade das alegações da representante, tendo em vista a possibilidade de consulta à Anac sobre a possibilidade de a empresa conseguir incluir essa autorização para outras aeronaves, ou dar oportunidade de apresentação dessa autorização em novo atestado atualizado.

(Acórdão 1414/2023 - Plenário)

O entendimento consolidado na colenda Corte Federal de Contas é de que a vedação à inclusão de documento “*que deveria constar originariamente da proposta*”, prevista no antigo art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e repetido no, acima reproduzido, art. 64 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deve se limitar ao documento que o licitante não possuía no momento da licitação. Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, deverá ser solicitado pela Administração Pública licitante.

A justificativa para tanto seria que a admissão da juntada de documentos que apenas venham a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame não violaria os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resultaria em objetivo antagônico ao interesse público.

A nova Lei nº 14.133/2021 evolui com relação à sua antecessora, vez que trouxe, em seu corpo dispositivos expressos que buscam se coadunar à jurisprudência aqui colacionada, pois, os incisos do art. 64, tratam da possibilidade de se realizar diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de **atos existentes à época da abertura do certame**.

Dessa forma, é razoável concluir que o legislador anuiu com a interpretação consolidada pelo c. TCU e que a norma vigente se amoldou com o entendimento de que é possível e, até mesmo, necessário que seja diligenciada a obtenção de documentos para sanar os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, ainda que não tenham sido apresentados, no momento adequado, por equívoco ou falha.

De fato, prestigiando o princípio do formalismo moderado e buscando alcançar o objetivo da licitação que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, deve-se admitir que circunstâncias presentes no momento indicado pelo edital para apresentação da apresentação da habilitação ou proposta da licitação, mas que não foram devidamente comprovadas pelo licitante, sejam objeto de diligências com o objetivo de sanar esta omissão, sem que isso possa ser considerado ofensa ao princípio da legalidade ou da isonomia.

Tal faculdade se revela como verdadeira obrigação da Administração Pública, que não deverá excluir do certame o licitante que deixa de apresentar documento que ateste condição preexistente sem permitir a oportunidade de que tal lacuna seja preenchida, sob pena de se privilegiar o processo em detrimento do resultado almejado pelo legislador (seleção da proposta mais vantajosa).

No entanto, tal flexibilização não pode admitir um potencial tumulto no procedimento administrativo que poderia advir de uma completa ausência de regramento dispondo sobre prazos e condições de apresentação da complementação em tela.

Dessa forma, o instrumento convocatório deverá, necessariamente, estabelecer, de forma expressa, que o pregoeiro ou agente de contratação poderá admitir, por decisão fundamentada, novos documentos de habilitação desde que identifique quais situações poderão ser objeto de aferição e sob a condição de que se trate de averiguação, atualização ou complementação de situação ou exigência atendida pelo licitante no momento da abertura do certame.



Ademais, o instrumento convocatório também deverá estabelecer prazo para envio da documentação e a possibilidade ou não de sua prorrogação motivada pelo pregoeiro ou agente de contratação.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se pela possibilidade de a Administração realizar diligências visando a obtenção de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta que venham atestar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, ainda que não tenham sido apresentados, no momento adequado, por equívoco ou falha, desde que tal faculdade esteja devidamente prevista expressamente e disciplinada no instrumento convocatório que deverá estabelecer prazo para envio da documentação, bem como identificar quais situações poderão ser objeto de aferição.

Este é o parecer que, neste momento, submeto à consideração dos membros da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/CGU/AGU, para que, se aprovado, seja encaminhado à Senhora Diretora do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos-DECOR/CGU/AGU, para adoção das providências que julgar cabíveis.”

Conforme se verifica do Edital no item 12.6.5, o qual transcrevemos, este prevê expressamente a juntada extemporânea de documentos que comprovem condição pré-existente, a atualização de documentos vencidos, etc:

12.6.5. Considera-se vício sanável, entre outras, as seguintes medidas:

- I - a complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelas licitantes;
- II - o desatendimento de exigências meramente formais e que não comprometam a compreensão do conteúdo da proposta;
- III - aquele cujo erro ou falha não altera a substância da proposta;
- IV - a atualização de documentos vencidos após a data de recebimento das propostas;
- V- a juntada extemporânea de declarações firmadas pela própria licitante;
ou
- VI- a juntada extemporânea de documento não entregue, porém passível de comprovar o atendimento de condição pré-existente à época da abertura do

certame, pela licitante, mas que, por equívoco ou falha, não foi apresentado em momento oportuno (acórdão TCU 1211/2021- Plenário).

Desta feita, as certidões de falência, tanto a juntada pela empresa Master vigente com data de expedição anterior à sessão do Pregão, quanto à certidão extemporânea apresentada pela empresa Damião, atestam condição pré-existente, ou seja, não há nenhum processo de falência ou recuperação judicial em andamento face às empresas inabilitadas, razão esta que, em harmonia com o princípio do formalismo moderado, esta assessoria entende ser o caso de conhecer das insurgências das empresas Recorrentes e no mérito dar-lhe provimento.

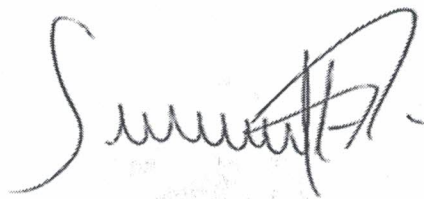
CONCLUSÃO

Ante o exposto, quanto aos recursos interpostos pelas empresas **DAMIÃO MOTA DOS SANTOS LTDA e MASTER NEGÓCIOS LTDA**, opinamos por seus **CONHECIMENTOS E DAR-LHES PROVIMENTO**, pelas razões acima expostas, para o fim de as **HABILITAR** no certame, determinando-se o prosseguimento regular da licitação com a inclusão das recorrentes na fase subsequente.

Por fim, encaminha-se os autos à Autoridade Superior para prolação de decisão.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Maurilândia-GO, 24 de setembro de 2025.



GUSTAVO ALVES PIRES TEIXEIRA

OAB/GO 1.032



LILIAN DA SILVA PEREIRA

OAB/GO nº 36.155