



REFERÊNCIA: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 221/2025-CIMSERRA

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 10/2025

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FORNECIMENTO DE UNIFORMES, CALÇADOS E MOCHILAS ESCOLARES

RECORRENTE: REIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE BOLSAS E PROMOCIONAIS EIRELI

RECORRIDA: BRASIL COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA LTDA

ASSUNTO: ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO E CONTRARRAZÕES – INABILITAÇÃO POR AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO EM RITO DE INVERSÃO DE FASES

1. PREÂMBULO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA

O presente documento tem por escopo a análise minuciosa, sob a ótica da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, do recurso administrativo interposto pela sociedade empresária **Reis Indústria e Comércio de Bolsas e Promocionais EIRELI**, doravante denominada Recorrente, em face da decisão proferida pela Pregoeira e Equipe de Apoio na sessão pública do Pregão Eletrônico nº 10/2025. A decisão impugnada culminou na desclassificação e inabilitação da Recorrente em razão do não envio da documentação de habilitação exigida pelo instrumento convocatório, especificamente no contexto de um certame regido pela sistemática de inversão de fases.

A contratação em tela, instrumentalizada pelo Processo Administrativo nº 221/2025, reveste-se de elevada complexidade e relevância social, visando o Registro de Preços para o fornecimento de *kits* de uniformes, calçados e mochilas escolares para atender à demanda da rede pública de ensino dos municípios consorciados ao Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região Serrana (CIMSERRA). A magnitude do objeto, cujo valor estimado totaliza a cifra de R\$ 123.901.800,00 (cento e vinte e três milhões, novecentos e um mil e oitocentos reais), exige da Administração Pública um rigor procedimental absoluto, alinhado aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica.

A controvérsia central gravita em torno da aplicação do instituto da inversão de fases (Art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021) e da preclusão consumativa para a apresentação dos documentos de habilitação. A Recorrente alega, em síntese, falhas na plataforma eletrônica BLL e invoca princípios de formalismo moderado para sanar a ausência de documentação. Em contrapartida, a empresa Brasil Comércio e Distribuidora Ltda (Recorrida), em sede de contrarrazões, sustenta a legalidade estrita do ato de inabilitação, apontando a confissão da Recorrente quanto à não inserção dos documentos e a violação da isonomia caso fosse concedida nova oportunidade.

A análise a seguir detalhará os fatos ocorridos na sessão pública, o regramento editalício, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema e a aplicação dos dispositivos da Nova Lei de Licitações ao caso concreto, com o objetivo de subsidiar a decisão final da autoridade competente.



2. DO RITO PROCEDIMENTAL E A ESCOLHA PELA INVERSÃO DE FASES

Para a correta deslinde da questão, é imperativo compreender a estrutura procedimental adotada neste certame. O Consórcio CIMSERRA, no exercício de sua discricionariedade técnica e amparado por justificativas robustas constantes no Estudo Técnico Preliminar (ETP), optou pela realização do pregão com a **inversão de fases**, conforme faculta o Art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

2.1. Fundamentação Legal e Editalícia

A regra geral estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 prevê a seguinte sequência de fases: preparatória, divulgação, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, recurso e homologação (Art. 17, *caput*). Todavia, o legislador, atento à necessidade de flexibilidade para contratações de alta complexidade ou risco, permitiu a alteração dessa ordem:

“Art. 17, § 1º A fase de habilitação poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento.”

No caso do Pregão Eletrônico nº 10/2025, a opção pela inversão de fases não foi um mero capricho administrativo, mas uma decisão estratégica fundamentada no ETP (Item 9.2 do TR e Item III do ETP). A motivação explicitada reside na **vultuosidade e criticidade do objeto**. Tratando-se de uniformes escolares para mais de 113.000 alunos, com cronograma atrelado ao início do ano letivo, o risco de fracasso na fase de habilitação *após* uma longa disputa de lances poderia comprometer irremediavelmente o abastecimento das escolas.

O Edital foi cristalino ao comunicar essa escolha aos licitantes. O item 7 do instrumento convocatório ("DA INVERSÃO DE FASES - HABILITAÇÃO") alertou ostensivamente:

“7.1 A presente licitação será realizada sob a sistemática da inversão de fases, nos termos do art. 17, § 1º da NLLC, de modo que a habilitação dos licitantes antecederá a etapa de apresentação de propostas e lances...”

2.2. Consequências Práticas para o Licitante

A adoção deste rito impõe um ônus procedimental específico aos licitantes: a **obrigatoriedade de apresentação prévia e integral da documentação de habilitação**. Diferentemente do rito comum, onde apenas o vencedor provisório envia seus documentos após os lances, na inversão de fases, a verificação da regularidade jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira ocorre *antes* ou concomitantemente à abertura da sessão, funcionando como um filtro de admissibilidade para a disputa de preços.

O Art. 63, II, da Lei nº 14.133/2021 reforça essa mecânica:



“Art. 63. (...) II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;”

Portanto, ao submeter sua proposta no sistema BLL, a Recorrente tinha o dever indeclinável de realizar o *upload* de todos os arquivos comprobatórios de sua habilitação. A não observância desse dever, num regime de inversão de fases, não é uma mera irregularidade sanável, mas uma falha crítica que impede a participação válida na etapa competitiva.

3. RELATÓRIO FÁTICO-PROCESSUAL: A SESSÃO PÚBLICA E AS CONDUTAS DOS LICITANTES

A análise da Ata da Sessão Pública fornece a base fática necessária para confrontar as alegações da Recorrente com a realidade dos acontecimentos. A cronologia dos fatos demonstra um padrão de comportamento dos licitantes e a regularidade do sistema eletrônico utilizado.

3.1. Cronologia das Submissões

A sessão foi aberta no dia 27 de novembro de 2025. Entretanto, o período de acolhimento de propostas iniciou-se em 12 de novembro de 2025. Durante esse intervalo de 15 dias, diversos licitantes acessaram o sistema BLL e registraram suas propostas e documentos.

3.2. A Funcionalidade do Sistema BLL

Um ponto crucial para a análise do recurso é a integridade da plataforma eletrônica. A Recorrente alega que "a plataforma não exigia o envio da documentação". Contudo, a evidência empírica extraída da Ata contradiz essa afirmação.

Múltiplas empresas (Encap, Terra Brasil, RS Comércio, Brasil Comércio, GGS Indústria, entre outras) conseguiram realizar o cadastro de suas propostas e, o upload de seus documentos, visto que avançaram no certame ou foram desclassificadas por motivos de mérito documental, e não por ausência de envio.

Se houvesse um bloqueio sistêmico ou uma falha na configuração do pregão que impedisse a anexação de arquivos de habilitação, o erro teria afetado a universalidade dos participantes, gerando uma enxurrada de impugnações ou avisos de erro no chat do sistema. O que se observa, todavia, é o silêncio da Recorrente durante todo o prazo de acolhimento de propostas. A empresa Reis acessou o sistema em pelo menos duas datas distintas (21/11 e 25/11) para cadastrar e alterar sua proposta, oportunidades nas quais poderia ter identificado a suposta falha e notificado a administração ou o suporte da BLL. Não o fez.

3.3. A Confissão Expressa da Recorrente

A própria Recorrente, em sua peça recursal, fornece a prova definitiva contra sua tese de falha sistêmica. Ao tentar justificar sua conduta, a empresa declara:



“Acontece que no momento da participação no pregão só pedia a garantia que foi anexada.”

Esta afirmação comprova dois fatos fundamentais:

1. **Havia campo para anexo:** A empresa conseguiu anexar a Garantia de Proposta (um documento externo). Logo, o sistema permitia uploads.
2. **Seletividade na falha:** A empresa escolheu, deliberadamente ou por erro operacional, anexar apenas a garantia, ignorando o rol extenso de documentos de habilitação jurídica, fiscal e técnica exigidos pelo Edital (Item 15).

4. ANÁLISE DO RECURSO DA EMPRESA REIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Passa-se à análise pormenorizada dos argumentos trazidos pela Recorrente em sua peça de irresignação.

4.1. Tempestividade e Admissibilidade

Reconhece-se a tempestividade do recurso. O prazo recursal de 3 (três) dias úteis, previsto no item 21.2 do Edital e no Art. 165, I, da Lei 14.133/2021, foi respeitado. A Recorrente possui legitimidade e interesse recursal, uma vez que a decisão de inabilitação a retirou da disputa por um contrato de alto valor econômico. Portanto, o recurso deve ser conhecido.

4.2. Da Alegação de Falha no Sistema BLL e a Realidade dos Fatos

A Recorrente sustenta que a plataforma BLL não exigiu o envio da documentação de forma anterior. Este argumento deve ser rejeitado de plano.

Em licitações eletrônicas, o princípio da autotutela tecnológica impõe ao licitante o dever de conhecer o sistema operacional utilizado. O Edital foi claro ao estabelecer a inversão de fases. É de conhecimento notório para empresas que atuam em compras públicas ("renomada no mercado", conforme alega a Recorrente) que, em pregões com inversão de fases, os campos para inserção de documentos de habilitação ficam disponíveis junto com a proposta de preços.

A alegação de que o sistema "não pedia" é tecnicamente inverossímil quando confrontada com o sucesso dos demais licitantes. A Ata da Sessão não registra nenhuma intercorrência técnica global, ou indisponibilidade para todos os usuários. A "falha" foi local, restrita à interface ou à operação da própria Recorrente.

Ao não impugnar o Edital ou o sistema antes da abertura da sessão, a Recorrente aceitou tacitamente as condições operacionais vigentes. Tentar transferir a culpa de sua omissão para a plataforma, após a desclassificação, configura comportamento contraditório.

4.3. A Confissão Fática: O Envio Exclusivo da Garantia de Proposta

A contradição interna da peça recursal é fatal para a pretensão da Recorrente. A empresa Reis



afirma que "todos os documentos... foram devidamente anexados", mas linhas abaixo admite que "só pedia a garantia que foi anexada".

Esta admissão revela que a empresa não anexou:

- Contrato Social e alterações (Habilitação Jurídica);
- Certidões Negativas de Débitos Federais, Estaduais, Municipais, Trabalhistas e FGTS (Habilitação Fiscal/Trabalhista);
- Balanço Patrimonial e índices contábeis (Qualificação Econômico-Financeira);
- Atestados de Capacidade Técnica (Qualificação Técnica).

A **Garantia de Proposta**, embora seja um requisito financeiro prévio, não se confunde com a documentação de habilitação. Ela serve para assegurar a seriedade da oferta, mas não comprova a idoneidade fiscal ou a capacidade técnica da empresa. O fato de a Recorrente ter anexado *apenas* este documento sugere que ela tratou a licitação como um pregão tradicional (sem inversão), onde a garantia é por vezes exigida antes, e a habilitação depois. Contudo, ignorou o aviso expresso de **inversão de fases** do Edital.

4.4. A Inaplicabilidade do Prazo de 2 Horas para "Ausência Total"

A Recorrente pleiteia a aplicação do item 16.15 do Edital, que prevê um prazo de 2 horas para envio de documentos complementares. A interpretação dada pela empresa é extensiva e equivocada.

O dispositivo editalício (e o Art. 64 da Lei 14.133/2021) destina-se a duas situações específicas:

1. Envio de documentos que não constam na base de dados do SICAF;
2. Complementação de informações ou saneamento de falhas em documentos *já apresentados*.

Não existe previsão legal para conceder prazo visando o envio de **toda a documentação de habilitação** que foi omitida na fase inicial de um pregão com inversão de fases. Permitir isso equivaleria a reabrir o prazo de cadastramento de propostas exclusivamente para um licitante, ferindo mortalmente o princípio da isonomia.

Se a Recorrente tivesse enviado os documentos, mas uma certidão estivesse ilegível, ou faltasse uma página do balanço, caberia a diligência saneadora. No caso em tela, houve **ausência total** dos documentos de habilitação. A ausência total não é falha sanável; é descumprimento de requisito de admissibilidade. O saneamento pressupõe a existência de algo a ser saneado. Onde nada existe, nada se saneia.

5. ANÁLISE DAS CONTRARRAZÕES DA EMPRESA BRASIL COMÉRCIO

A empresa Brasil Comércio e Distribuidora Ltda apresentou contrarrazões que corroboram a análise técnica desta Agente de Contratação. Seus argumentos são juridicamente sólidos e merecem acolhimento.



5.1. A Sistemática da Inversão de Fases como Regra do Jogo

A Recorrida enfatiza corretamente que a inversão de fases (Item 7.1 do Edital) altera a lógica de apresentação dos documentos. Ao estabelecer que a habilitação antecede o julgamento, o Edital tornou o upload dos documentos um requisito prévio à disputa. A Brasil Comércio destaca que a responsabilidade é integral do licitante, citando o item 16.18 do Edital, que prevê a verificação da documentação de todos os licitantes nessa fase.

5.2. A Confissão como Prova da Inabilitação

A Recorrida explora com precisão a contradição da Recorrente. Ao destacar que a Reis admitiu ter enviado apenas a garantia, a Brasil Comércio demonstra que não há controvérsia fática a ser resolvida: a omissão é confessa. A argumentação da Brasil de que "esta autodeclaração... corrobora integralmente a decisão da Administração" é irrefutável.

5.3. A Defesa da Isonomia e da Preclusão

Um ponto nevrálgico levantado nas contrarrazões é a violação da isonomia. A Brasil Comércio e os demais licitantes tiveram o ônus de preparar, digitalizar e fazer o *upload* de dezenas de documentos dentro do prazo. Permitir que a Reis, que não teve esse trabalho, apresente os documentos *a posteriori*, apenas depois de saber que seu preço seria competitivo, conferiria a ela uma vantagem indevida. Seria premiar a desídia com uma oportunidade exclusiva, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

A tese da Recorrida de que a "finalidade deste prazo [de 2 horas] não é suprir a ausência total de documentos essenciais" está em perfeita consonância com a doutrina mais moderna e com os precedentes do TCU, conforme será detalhado na fundamentação jurídica a seguir.

6. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

6.1. O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório na Lei 14.133/2021

A Nova Lei de Licitações reafirma, em seu Art. 5º, o princípio da vinculação ao edital como um dos pilares da contratação pública. O Edital é a lei interna da licitação. Se o Edital nº 10/2025 estabeleceu a inversão de fases e a necessidade de envio prévio dos documentos (Item 7), a Administração não pode, discricionariamente, afastar essa regra para beneficiar um licitante que a descumpriu.

A vinculação ao edital garante a segurança jurídica e a previsibilidade do certame. Se a regra da inversão de fases pudesse ser ignorada, o instrumento convocatório perderia sua força normativa, transformando o procedimento em um ato casuístico e subjetivo.

6.2. Preclusão Consumativa na Apresentação de Documentos em Rito de Inversão

A preclusão é a perda da faculdade de praticar um ato processual. No pregão eletrônico, o momento de envio dos documentos é preclusivo.



No rito de inversão de fases (Art. 17, § 1º, da Lei 14.133/21), o marco temporal para apresentação dos documentos de habilitação é o mesmo da apresentação da proposta de preços (Art. 63, II). Encerrado o prazo para recebimento de propostas, opera-se a preclusão consumativa para a juntada de novos documentos de habilitação que deveriam constar originalmente no sistema.

O TCU, no **Acórdão 2443/2021-Plenário**, tratou de caso análogo de preclusão, reforçando que a oportunidade de apresentação deve ser exercida no momento processual adequado. A reabertura de prazo para quem não enviou nada subverteria a ordem processual estabelecida em lei.

6.3. Formalismo Moderado x Ausência Total de Documentação: A Jurisprudência do TCU

A Recorrente tenta se valer do princípio do formalismo moderado (Art. 12, III, da Lei 14.133/21) e do famoso **Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário**. É fundamental fazer a distinção técnica correta.

O **Acórdão 1211/2021** estabeleceu que a vedação à inclusão de novo documento não alcança documento destinado a comprovar condição *preexistente* que não foi juntado por equívoco. O TCU flexibilizou a regra para evitar que a Administração perca a melhor proposta por um erro formal simples.

Contudo, a aplicação desse precedente tem limites claros, definidos pela própria Corte de Contas em julgados posteriores e pela doutrina:

1. **Existência de Conjunto Probatório Mínimo:** O saneamento visa complementar ou esclarecer. Para haver complemento, deve haver um "principal" já entregue. A ausência *total* do rol de habilitação não é uma "falha" sanável; é uma inexistência de ato.
2. **Risco à Isonomia:** A diligência não pode ser usada para permitir que o licitante constitua seu acervo documental *após* o fim do prazo, sob pena de ferir a igualdade entre os competidores.
3. **Natureza da Omissão:** A empresa Reis não esqueceu **um** atestado; ela não enviou **nenhum** documento de habilitação jurídica, fiscal ou técnica. A magnitude da omissão afasta a aplicação do formalismo moderado. O formalismo moderado salva a proposta vantajosa de vícios sanáveis, mas não salva o licitante de sua própria inépcia total.

6.4. O Instituto da Diligência e seus Limites (Art. 64 da NLLC)

O Art. 64 da Lei nº 14.133/2021 ⁹ regula a diligência:

“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...”

A redação é clara: "complementação de informações acerca dos documentos **já apresentados**". Se os documentos não foram apresentados, não há o que complementar. A lei veda a apresentação de



novos documentos, salvo nas exceções estritas (atualização de validade ou complementação). A situação da Recorrente (envio de todo o envelope do zero) não se enquadra nas exceções legais.

Ademais, a diligência é uma faculdade da Administração para esclarecer dúvidas *dela*, e não um direito subjetivo do licitante para corrigir seus erros grosseiros.

7. CONCLUSÃO E DECISÃO ADMINISTRATIVA

Diante de todo o exposto, esta Agente de Contratação, fundamentada na legislação vigente e na jurisprudência do TCU, conclui que:

1. O Edital do Pregão Eletrônico nº 10/2025 estabeleceu validamente o rito de **inversão de fases**, obrigando o envio prévio da documentação de habilitação.
2. A empresa **Reis Indústria e Comércio** descumpriu essa obrigação editalícia, enviando apenas a Garantia de Proposta e omitindo a totalidade dos documentos de habilitação jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira.
3. A alegação de falha na plataforma BLL não prospera, visto que os demais licitantes cumpriram a exigência sem intercorrências, caracterizando o erro como imperícia exclusiva da Recorrente.
4. Não é aplicável o princípio do formalismo moderado ou o instituto da diligência saneadora (Art. 64 da Lei 14.133/21) para suprir a **ausência total** de documentação, sob pena de violação frontal aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.
5. A decisão de desclassificação/inabilitação foi correta e deve ser mantida.

Teresópolis, 26 de janeiro de 2026.

Brenda Goulart G. de C. Bussinger
Agente de Contratação
Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região Serrana - CIMSERRA