Assessoria Jurídica

Para Setor de Licitações

PARECER Nº 539/ADM/2026

Processo: Concorrência Eletrônica 02/2026

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE DRENAGEM URBANA – MICROBACIAS BEIRA RIO E COELHO NETO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CERTIDÃO DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). DUPLA BASE DE DADOS (E-SAJ E EPROC). OMISSÃO DA CERTIDÃO COMPLEMENTAR. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO VIA DILIGÊNCIA. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica destinada a reavaliar o entendimento administrativo até então adotado por este Município quanto à ausência, na fase de habilitação dos procedimentos licitatórios, da certidão complementar de falência e recuperação judicial expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, especificamente aquela vinculada ao sistema eproc.

A presente manifestação tem por finalidade examinar a possibilidade jurídica de superação da orientação anteriormente adotada, segundo a qual a ausência do referido documento ensejaria a inabilitação da licitante, para admitir, em tais hipóteses, a realização de diligência destinada à complementação da documentação apresentada, desde que o documento posteriormente juntado se limite a comprovar situação jurídica preexistente à data estabelecida para a habilitação.

Busca-se, assim, estabelecer orientação administrativa uniforme acerca da matéria, especialmente diante da transição dos sistemas eletrônicos do TJSP, conciliando as exigências de habilitação previstas no instrumento convocatório com os princípios da razoabilidade, competitividade, formalismo moderado, busca da proposta mais vantajosa e preservação do interesse público.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Em sede preliminar, considera-se conveniente consignar que faz parte das atribuições da Assessoria Jurídica apenas a análise estritamente jurídica dos questionamentos realizados, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito das secretarias e departamentos, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica.

Ainda, ressalta-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos dos autos do processo administrativo em epígrafe.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A questão submetida à análise consiste em definir se a ausência, no momento da habilitação, da certidão denominada "Comarcas e Turmas Recursais (Primeiro Grau) – Cível", emitida pelo sistema eproc do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, deve conduzir à imediata inabilitação da licitante ou se, diversamente, constitui falha passível de saneamento mediante diligência, nos termos do art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021.

A matéria exige análise que ultrapasse a literalidade da exigência documental e considere tanto a finalidade da habilitação econômico-financeira quanto a atual realidade tecnológica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, sobretudo, a evolução da jurisprudência dos órgãos de controle acerca da apresentação posterior de documentos destinados a comprovar condições preexistentes.

Da dualidade dos sistemas e-SAJ e eproc e da natureza complementar das certidões

Nos termos do art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a habilitação econômico-financeira objetiva demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, sendo admitida,

para essa finalidade, a exigência de "certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante".

No Estado de São Paulo, contudo, a implementação progressiva do sistema eproc pelo TJSP produziu uma peculiaridade operacional relevante para os procedimentos licitatórios.

Com efeito, durante o processo de transição tecnológica, passaram a coexistir os sistemas e-SAJ e eproc, circunstância que ocasionou a fragmentação das informações processuais. Em consequência, a Certidão Estadual de Distribuições Cíveis expedida pelo sistema e-SAJ deixou de representar, isoladamente, consulta integral às bases processuais atualmente mantidas pelo Tribunal.

O próprio TJSP passou a consignar nas certidões emitidas pelo e-SAJ a necessidade de sua complementação mediante a denominada certidão "Comarcas e Turmas Recursais (Primeiro Grau) – Cível", expedida pelo sistema eproc.

Trata-se, portanto, de duas certidões expedidas pelo mesmo Tribunal e destinadas, conjuntamente, a demonstrar uma mesma circunstância juridicamente relevante para a habilitação: a situação da pessoa jurídica perante os distribuidores judiciais competentes.

A divisão da informação em dois documentos não decorre de qualquer conduta ou condição jurídica do licitante, mas da própria arquitetura

tecnológica adotada pelo Poder Judiciário durante a transição de seus sistemas processuais.

Essa circunstância assume especial relevância para a solução da controvérsia. Embora formalmente materializadas em arquivos distintos, as certidões possuem relação de complementaridade, tanto que o próprio documento expedido pelo e-SAJ adverte expressamente acerca da necessidade de consulta ao eproc.

Não se mostra adequado, portanto, conferir à fragmentação tecnológica promovida pelo próprio Estado consequência jurídica excessivamente gravosa ao particular quando a finalidade material da exigência puder ser integralmente verificada pela Administração mediante simples diligência.

A Teoria do Ato Administrativo Composto

A resposta à segunda indagação — se podem ser consideradas "o mesmo documento" — exige uma distinção rigorosa entre a materialidade física (ou digital) do suporte e a substância lógico-jurídica do ato.

Sob a óptica estritamente informática e física (considerando o *hash* do ficheiro, o código de autenticidade, o layout visual e a base de dados de origem), as certidões constituem documentos distintos. Possuem números de controle separados, chaves de validação independentes e são geradas em momentos e servidores computacionais diversos.

Todavia, sob a óptica **lógico-jurídica e teleológica** — que é a que verdadeiramente releva para o Direito Administrativo e para as finalidades de qualificação probatória num procedimento concursal —, elas constituem, de forma indissociável, um único documento probatório de apresentação conjunta obrigatória.

A prova insofismável de que o próprio TJSP não as considera atestados independentes ou auto-suficientes reside, como já mencionado, na ressalva grafada no rodapé da certidão do e-SAJ, a qual reconhece, de forma endógena, a sua própria incompletude. Uma certidão que atesta a sua própria necessidade de complementação abdica, por definição lógica, do seu estatuto de prova plena e acabada.

Do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e do poder-dever de diligência

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, como regra, que após a entrega dos documentos de habilitação não será permitida sua substituição ou a apresentação de novos documentos. O próprio dispositivo, contudo, excepciona expressamente essa regra quando a diligência tiver por finalidade a complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes, desde que necessária à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame.

A correta interpretação do dispositivo exige distinguir a criação superveniente de uma condição de habilitação da apresentação posterior do

documento que apenas comprova uma condição que já existia no momento juridicamente relevante.

Não se pode admitir que a diligência seja utilizada para permitir ao licitante adquirir, após a abertura do certame, requisito que não possuía anteriormente. Nessa hipótese, haveria verdadeira modificação superveniente de sua situação jurídica e violação à isonomia entre os participantes.

Situação diversa ocorre quando o requisito material já se encontrava preenchido no momento da apresentação da proposta e apenas seu meio documental de comprovação deixou de ser apresentado oportunamente.

A certidão negativa de falência possui natureza essencialmente declaratória. Sua emissão não constitui a condição econômico-financeira da empresa, mas apenas certifica determinada situação jurídica existente perante os distribuidores judiciais.

Consequentemente, se a certidão complementar do eproc posteriormente apresentada demonstrar que, na data relevante para a habilitação, inexistiam feitos capazes de afastar a regularidade exigida pelo edital, não estará sendo criada nova condição em benefício da licitante. Estará apenas sendo produzida prova documental de situação anteriormente existente.

Essa distinção é essencial para delimitar adequadamente o alcance do art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

Do Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União

A interpretação acima encontra respaldo no entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Naquela oportunidade, o TCU estabeleceu importante distinção entre "documento novo", cuja apresentação permanece vedada, e documento ausente destinado a demonstrar condição já atendida pelo licitante no momento da apresentação da proposta.

Segundo a orientação consolidada no referido julgado, a vedação à inclusão de documento novo não alcança documento ausente que seja comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, mas que não tenha sido juntado oportunamente por equívoco ou falha, hipótese em que o documento deve ser solicitado e avaliado pelo agente responsável pela condução do certame.

A orientação mostra-se diretamente aplicável à situação ora examinada.

A inexistência de falência ou de outra situação incompatível com a habilitação econômico-financeira constitui circunstância objetiva e preexistente. A

certidão emitida pelo TJSP constitui apenas o instrumento destinado à sua comprovação.

Assim, caso a licitante tenha apresentado a certidão expedida pelo sistema e-SAJ, mas deixado de juntar a respectiva certidão complementar do eproc, a posterior apresentação desta última, mediante diligência, poderá ser admitida quando destinada exclusivamente a comprovar situação que já existia na data juridicamente relevante.

Não se trata de permitir ao licitante constituir posteriormente requisito de habilitação, mas de possibilitar à Administração conhecer, de forma completa, uma realidade preexistente.

Essa compreensão prestigia a verdade material e impede que a Administração elimine proposta potencialmente mais vantajosa por deficiência exclusivamente documental e passível de saneamento.

Do formalismo moderado e da busca da proposta mais vantajosa

A interpretação do art. 64 deve, ainda, ser realizada em conjunto com os objetivos e princípios estabelecidos pela própria Lei nº 14.133/2021.

O art. 11 da Lei estabelece, dentre os objetivos do processo licitatório, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação

mais vantajoso para a Administração Pública e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição.

A licitação não constitui um fim em si mesma. As exigências procedimentais existem para assegurar igualdade, transparência, segurança e seleção adequada do futuro contratado, não podendo ser convertidas em obstáculos meramente burocráticos que afastem propostas vantajosas sem benefício concreto para o interesse público.

O formalismo moderado não significa afastamento das regras do edital, tampouco autorização para flexibilização indiscriminada dos requisitos de habilitação. Significa distinguir requisitos materiais indispensáveis de falhas instrumentais que podem ser corrigidas sem quebra da isonomia e sem alteração da realidade existente no momento próprio.

No caso específico, o excessivo rigor na exigência simultânea das certidões deve ser ponderado diante de circunstância peculiar: a necessidade de dois documentos para comprovação de uma mesma situação decorre da transição entre sistemas promovida pelo próprio Tribunal de Justiça.

A inabilitação automática de licitante que apresentou a certidão do e-SAJ, sem que lhe seja oportunizada diligência para complementar a consulta mediante a certidão do eproc, pode conduzir à exclusão de empresa que efetivamente preenchia todos os requisitos materiais de habilitação.

Mais grave, a medida poderá acarretar a convocação de proposta subsequente economicamente superior, transferindo ao erário o custo decorrente de falha meramente documental que poderia ser esclarecida mediante providência simples e objetiva.

Por essa razão, a realização de diligência, longe de configurar favorecimento ao licitante, constitui instrumento de proteção do próprio interesse público, desde que aplicada de maneira objetiva, uniforme e isonômica a todos os participantes que se encontrem na mesma situação.

Da prática administrativa comparada

Reforçando a legalidade desta mudança de paradigma, observa-se que diversos entes públicos já adotam o entendimento favorável à diligência para superar essa fricção tecnológica. Destacam-se os seguintes municípios e órgãos que documentaram e praticam tal procedimento:

Município de Leme/SP: A diretriz administrativa local determina expressamente que, sendo exigida a apresentação conjunta do e-SAJ e do eproc, a ausência de uma destas impõe à Administração a obrigatoriedade de realizar a diligência prevista no art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021, abstendo-se de qualquer inabilitação prematura, desde que a regularidade seja preexistente. (Link: https://www.leme.sp.gov.br/download/licitacoesarquivos/12206)

Município de Campos Novos/SC: Aplica, na prática e em ata, a tese do saneamento e da instrumentalidade, registrando a promoção de diligências — com fulcro no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 — para permitir que empresas complementem certidões fáticas omissas. (Link: https://camposnovos.sc.gov.br/uploads/sites/405/2026/04/Ata-parcial-Portal-de-Compras-Publicas-3.pdf)

Município de Bauru/SP: Incorporou aos seus processos de compras regras claras prevendo a certidão do eproc, em consonância com as prerrogativas de recebimento de documentos saneadores em sede de diligência. (Links: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_licitacoes/2026/10774/10774_Edital_1.pdf e https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_licitacoes/2026/10633/10633_Edital_1.pdf)

Município de Ferraz de Vasconcelos/SP: Prevê de forma normatizada a realização de diligência direta pelo pregoeiro para averiguação da documentação expedida no âmbito do TJSP. (Link: https://ferrazdevasconcelos.sp.gov.br/web/wp-content/uploads/2024/12/Edital-75-21-Pregao-Presencial-57-21-Contratacao-de-empresa-software-juridico.pdf)

Município de Monte Alto/SP: Pratica o recebimento de dupla base documentária (e-SAJ + eproc) admitindo a instauração formal de diligências operacionais para sanar pendências de habilitação cível. (Link:

https://montealto.sp.gov.br/site/wp-content/uploads/2025/09/Docs-da-Empresa-Dayane_Todos.pdf)

Da necessária revisão do entendimento administrativo

A alteração do entendimento anteriormente adotado pelo Município mostra-se juridicamente possível e, diante dos elementos ora considerados, recomendável.

A Administração Pública não se encontra obrigada a perpetuar determinada interpretação administrativa quando o aprofundamento da matéria, a alteração das circunstâncias fáticas ou a consolidação de orientação jurisprudencial evidenciarem solução mais adequada ao ordenamento jurídico e ao interesse público.

A revisão fundamentada de entendimento constitui manifestação legítima da autotutela administrativa e não importa, por si só, reconhecimento de ilegalidade das decisões anteriormente proferidas.

No presente caso, a mudança de orientação encontra fundamento objetivo na compreensão mais aprofundada acerca da coexistência dos sistemas e-SAJ e eproc, na natureza complementar das respectivas certidões e, principalmente, na interpretação do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 à luz do Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário do TCU e na prática administrativa comparada.

A nova orientação deverá, todavia, ser aplicada de maneira uniforme e prospectiva, preservando-se a isonomia e a segurança jurídica.

Nesse contexto, constatada a apresentação da certidão de distribuição emitida pelo sistema e-SAJ e a ausência de sua correspondente certidão complementar "Comarcas e Turmas Recursais (Primeiro Grau) – Cível", do sistema eproc, recomenda-se que o agente de contratação deixe de promover a inabilitação sumária e instaure diligência, concedendo prazo razoável para a apresentação do documento faltante.

Recebida a certidão, deverá ser verificado se seu conteúdo comprova a situação de regularidade preexistente na data juridicamente relevante para a habilitação. Confirmada essa circunstância, a falha documental deverá ser considerada saneada, permitindo-se o regular prosseguimento da licitante no certame.

De outro lado, caso a certidão revele que a empresa não preenchia, no momento próprio, a condição material exigida pelo edital, a diligência não poderá ser utilizada para sanar o requisito, devendo ser adotadas as consequências previstas no instrumento convocatório e na legislação. O mesmo ocorrerá caso o licitante, regularmente intimado, deixe injustificadamente de atender à diligência no prazo concedido.

Por fim, a alteração da orientação administrativa recomenda correspondente adequação dos instrumentos convocatórios futuros.

Os editais deverão passar a prever expressamente a necessidade de apresentação conjunta das certidões emitidas pelos sistemas e-SAJ e eproc, enquanto perdurar a atual sistemática do TJSP, bem como disciplinar a possibilidade de realização de diligência na hipótese de ausência da certidão complementar, desde que destinada à comprovação de condição preexistente.

Tal providência confere previsibilidade ao procedimento, reduz controvérsias entre licitantes e Administração e harmoniza as regras editalícias com o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e com a orientação firmada pelo TCU no Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário.

Dessa forma, a evolução do entendimento administrativo não representa flexibilização indevida das exigências de habilitação, mas interpretação mais consentânea com a finalidade da Lei nº 14.133/2021, permitindo que a Administração diferencie a ausência material de requisito de habilitação da simples insuficiência de sua comprovação documental, privilegiando, simultaneamente, a isonomia, a segurança jurídica, a competitividade, a eficiência, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Por fim, frise-se que situações como a presente devem ser analisadas sempre pelo prisma da eficiência e das dificuldades reais do Gestor na Administração Pública. Deste modo, a LINDB passou a dispor em seu arts. 20 e 22:

> *Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*
> *(...)*
> *Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

CONCLUSÃO

Diante do amadurecimento técnico da questão e da imperativa necessidade de privilegiar o princípio da instrumentalidade das formas e a busca pela proposta mais vantajosa (economicidade), opina-se pela legalidade e necessidade de alteração do procedimento interno adotado por este município.

Reconhece-se que o rigor excessivo, especialmente diante do período de transição dos sistemas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, pode resultar em prejuízo ao erário e restrição indevida à competitividade do certame. Desse modo, recomenda-se que, **a partir da aprovação da presente orientação, constatada a ausência da certidão complementar denominada "Comarcas e Turmas Recursais – Primeiro Grau", emitida pelo sistema eproc, o agente de contratação suspenda a inabilitação sumária da licitante e promova diligência,** mediante notificação, concedendo prazo razoável para a respectiva juntada. O certame poderá ter regular prosseguimento caso a certidão posteriormente apresentada confirme o "nada consta" e demonstre situação de regularidade

preexistente à data da apresentação da proposta, não se admitindo, por meio da diligência, a constituição de condição de habilitação inexistente naquele momento.

Recomenda-se, ainda, que **os futuros editais sejam revistos e adequados para prever expressamente essa possibilidade de diligência,** conferindo maior clareza, segurança jurídica e uniformidade à atuação administrativa, em consonância com a orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, segundo a qual é admissível a juntada, em sede de diligência, de documento destinado a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública, ainda que não tenha sido apresentado oportunamente pelo licitante, não se confundindo tal providência com a apresentação posterior de requisito de habilitação que não existia no momento próprio. A adequação do instrumento convocatório permitirá compatibilizar a vinculação ao edital com os princípios do formalismo moderado, da competitividade, da razoabilidade, da busca da proposta mais vantajosa e do interesse público.

Por derradeiro, ressalta-se que o presente parecer, meramente opinativo, apresenta análise estritamente jurídica, competindo ao Gestor a decisão que considere atender ao interesse público.

Esse é o parecer. À apreciação da Autoridade Superior.

Guaratinguetá, 31 de agosto de 2026.

Anderson Bretas de Oliveira
Procurador do Município