



Brasília-DF, 24 de fevereiro de 2025.

PARECER JURÍDICO PR/AJ/LSL 185/2025

Processo: 59500.003545/2024-65-e

Assunto: Licitação. Recursos. Análise jurídica

Senhora Chefe da PR/AJ/UAA,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica solicitada pelo Agente de Contratação/Pregoeiro Paulo Kayque, referente aos recursos apresentados pelas empresas INDÚSTRIA YVEL LIMITADA – EPP e CONSTRUHINDO LTDA. – EPP contra a habilitação da empresa DAMCOM DAMASCENO CONSTRUÇÕES E COMERCIO LTDA., classificada no grupo 4 do processo licitatório instaurado por meio do Edital 90113/2024 (peça 61).

2. A recorrente CONSTRUHINDO LTDA. – EPP, por meio do recurso acostado à peça 76, aduz que a empresa recorrida deve ser inabilitada “*por não apresentar os atestados técnicos compatíveis com o Edital e seus anexos*”, de modo que, argumenta, não haveria embasamento legal para sua classificação, “*pois todos os. documentos, certidões exigidas anexadas estão em desacordo e/ou há dubiedade de informação*”.

3. Ao final, requer a nulidade do ato que habilitou/classificou a empresa recorrida, de modo que a empresa recorrida seja considerada inabilitada, e por consequência, desclassificada do certame em epígrafe, além de rever a decisão que julgou a recorrente como inabilitada, para considerá-la habilitada.

4. A recorrida apresentou contrarrazões ao recurso da empresa CONSTRUHINDO LTDA. – EPP, acostadas à peça 77, informando que “*Todos as CATs (Certidões de Acervo Técnico) apresentadas pela DAMCOM, bem assim, todos os ARTs, atendem, na integralidade, a exigibilidade expressa do Edital de Regência e das Leis que regem o processo Licitatório*”. Além disso, acusa a recorrente de manipulação dos quantitativos e especificações das obras/serviços executados pela CONSTRUHINDO. Ao final, requereu a manutenção da decisão do Agente de Contratação/Pregoeiro, que determinou a classificação da empresa DAMCOM e a desclassificação da empresa CONSTRUHINDO.

6. Por sua vez, a recorrente INDÚSTRIA YVEL LIMITADA – EPP, por meio do recurso juntado à peça 78, alega que a recorrida “*não apresentou qualquer documentação que comprove a execução de serviços compatíveis com o objeto licitado, particularmente a instalação de sistemas fotovoltaicos em poços tubulares*”.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF
Assessoria Jurídica – PR/AJ

7. Ainda segundo a recorrente, *“Caso a habilitação do licitante tenha sido fundamentada através do atestado fornecido pela CODEVASF – SEDE BRASÍLIA, sem o devido registro do CREA, é um arripio a Lei, pois, empresa não pode ser habilitada no certame sem o registro da Certidão de Acervo Técnico (CAT) no CREA, mesmo que já tenha prestado serviços similares anteriormente, incluindo para a própria Codevasf. A exigência do registro da CAT no CREA é um requisito técnico-legal essencial para comprovar a capacidade técnico-profissional em processos licitatórios, conforme determina a Lei nº 14.133/2021 e as normas do Sistema Confea/Crea”*.

8. Ao final, a recorrente pleiteia seja declarada a inabilitação da recorrida.

9. Em suas contrarrazões à peça 79, a recorrida alega que os documentos por ela apresentados *“atendem ao exigido no edital de referência”*, pedindo, ao final, seja negado provimento ao recurso da recorrente, mantendo-se a decisão do Agente de Contratação/Pregoeiro, com o consequente prosseguimento do certame.

10. Diante dos recursos acima apresentados, o Agente de Contratação/Pregoeiro emitiu a Nota Técnica juntada à peça 82, por meio da qual informa que foi realizada diligência sobre as certidões de acervo técnico – CATs correspondentes aos atestados apresentados.

11. Informou, ainda, que *“a recorrida solicitou prazo adicional e posteriormente apresentou a documentação comprobatória - Certidão de Acervo Técnico nº 1448398/2025, peça 81, página 18, que foi analisada e validada pela equipe técnica, porém com data de 20/02/2025, posterior a abertura da sessão pública do Pregão 90113/2024, que se deu no dia 16/12/2024”*.

12. Neste sentido, argumentou que, nos termos do Acórdão 2443/2021-Plenário¹, o TCU admite a apresentação de documentos novos quando destinados a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentados em sede de diligência.

13. Destarte, entende o Agente de Contratação/Pregoeiro, que *“a MANUTENÇÃO da habilitação da empresa DAMCOM DAMASCENO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO EIRELI-EPP, CNPJ: 04.644.733/0001-10, no item 04 do Pregão nº 90113/2024, atende aos instrumentos legais, bem como não afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, como também busca a seleção da proposta mais vantajosa”*.

14. Ao final, solicita orientação jurídica *“quanto ao entendimento da manutenção da habilitação da recorrida por apresentar documentação posterior a abertura da sessão pública do pregão, bem como o entendimento de que o aceite da documentação apresentada não viola o*

¹ Enunciado

A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência. (Acórdão 2443/2021-Plenário).



princípio da vinculação ao instrumento convocatório, observando o Acórdão 2443/2021-Plenário do TCU, e a busca da proposta mais vantajosa para a administração pública”.

15. É o Relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

16. Esta análise jurídica toma em consideração os documentos e informações constantes destes autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos e das informações prestadas pelos agentes públicos envolvidos.

17. Feitas essas considerações, passa-se à análise jurídica.

18. Uma das questões mais polêmicas que hoje circunda as licitações públicas é a de identificar quais os reais limites aplicáveis às diligências dirigidas à correção de falhas nas propostas ou na documentação de habilitação apresentada pelos licitantes. Em variados casos, a já consagrada distinção entre falhas formais e falhas materiais, que até pouco tempo envolvia a análise central para equacionar essas questões, não parece mais suficiente para construir soluções que, a um só tempo, harmonizem e coloquem em equilíbrio todos os valores regentes dos certames licitatórios.

19. Não se ignora a possibilidade de enfrentar a questão dentro de uma perspectiva conservadora, segundo a qual a apresentação de um documento fora do prazo previsto no edital constitui uma falha material e deveria, por conseguinte, justificar a inabilitação do licitante.

20. Até porque, exigindo o edital a apresentação de documentos válidos, os documentos só poderiam ser aceitos se respeitassem essa exigência, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelecido no art. 31, da Lei das Estatais.

21. Tampouco seria possível permitir que, por meio de diligências, a falha fosse sanada, dada a incompatibilidade da situação com as regras que disciplinam o tema no âmbito da Lei das Estatais (art. 56, §2º), ou, ainda, mediante a tentativa de aplicação subsidiária/por analogia, do §3º do art. 43 da revogada Lei 8.666/1993, segundo o qual é *"facultada à comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta"* (destacamos).

22. Da literalidade desse dispositivo depreende-se não ser possível que as diligências impliquem na coleta/juntada de documentos ou informações que deveriam ter sido entregues no momento apropriado. Consequentemente, no caso descrito, segundo uma diretriz conservadora, não seria possível admitir a inclusão de certidão expedida posteriormente à data da sessão pública.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF
Assessoria Jurídica – PR/AJ

23. Ocorre que este não representa o raciocínio que melhor se amolda à diretriz vigente no que tange à imperiosidade de a Administração decidir de forma razoável e com foco na consecução dos interesses públicos envolvidos.

24. É que a atuação do Poder Público é norteada por outros vetores que não podem ser ignorados, especialmente em se tratando de procedimentos licitatórios, em que os objetivos primordiais envolvem o desenvolvimento de processo competitivo isonômico e a obtenção da proposta com melhor relação custo x benefício para a Administração.

25. Nesse sentido, deve-se destacar que atualmente orientação no sentido de se exigir que as decisões da Administração no bojo dos seus processos de contratação pautem-se nos princípios do formalismo moderado e do apego à verdade material. É o que se infere do art. 20, *caput*, do Decreto-Lei 4657/1942, *in verbis*:

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.**

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

26. Além disso, depreende-se da própria Lei 13.303/2016, que é possível o saneamento da documentação apresentada na fase de habilitação, se não vejamos:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

[...]

VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, **salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.**

27. O TCU opera nesta mesma linha de inteligência, vide Acórdão 1211/2021-Plenário abaixo:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. 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). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que 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, a qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

28. Assim sendo, a verdade real, obtida a partir de documentos válidos, chegou ao conhecimento da CODEVASF de forma inequívoca segundo narra o Agente de Contratação/Pregoeiro e sua equipe de apoio e, como tal, não pode deixar de surtir efeitos no procedimento licitatório.

29. É preciso, destarte, buscar a finalidade da licitação, privilegiar a praticidade e a celeridade dos certames, evitando o apego a formalismos desarrazoados que prejudiquem esse desiderato. Assim é que deve ser avaliada a possibilidade de os documentos faltantes serem obtidas mediante diligência durante a análise respectiva. Nesses casos, se a diligência indicar a regularidade do licitante naquele momento, a habilitação se impõe.

30. O fundamento para tanto decorre do reconhecimento de que a omissão na documentação constitui falha meramente formal, passível de ser saneada mediante diligência à internet ou diretamente junto ao licitante. Se é possível atingir a finalidade de conferir a regularidade do licitante, sem prejuízos à Administração ou aos demais participantes, mediante a verificação *on-line* ou diligência direta, não há porque não fazê-lo. Tal medida vai ao encontro dos princípios da verdade material, da competitividade e do formalismo moderado.

III. CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, não obstante o princípio da vinculação ao instrumento convocatório indique o dever de inabilitar licitantes que tenham enviado certidão de acervo técnico sem o devido registro no CREA, esta não é a conclusão que melhor se amolda aos demais princípios que devem reger a atuação da Administração Pública ao longo dos procedimentos licitatórios.

32. Assim, entende-se possível admitir a inclusão da documentação faltante que seja prontamente apresentada pelo licitante em sede de diligência, com vistas à confirmação da sua situação real de regularidade. Aplica-se ao caso, portanto, a mesma lógica que permite



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF
Assessoria Jurídica – PR/AJ

reconhecer nas certidões vencidas emitidas pela internet uma falha formal, passível de ser saneada através de diligências *on-line*.

33. É o Parecer que submeto à consideração superior.

Leandro da Silva Lima
Advogado da CODEVASF
PR/AJ/UAA

Encontro-me de acordo com o Parecer supra por seus próprios fundamentos.
À consideração superior.

Marcela Caldeira de Souza Maia Guimarães
Chefe da Unidade de Assuntos Administrativos – PR/AJ/UAA

Aprovo o Parecer supra. À **PR/SLC** para os devidos fins.
Alessandro Luiz dos Reis
Chefe da Assessoria Jurídica – PR/AJ