



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

NOTA JURÍDICA

Consulta. Secretaria Municipal do Bem-Estar Animal. Licitação. Pregão. Registro de Preços. Fornecimento de serviços de recolhimento, transporte e abrigo de Animais de Grande Porte e Veículos de Tração Animal. Recurso Administrativo. Fase de Habilitação. Documentação complementar e validade de certidões.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento administrativo protocolado no sistema SEI sob o nº **25.0.000028761-2**, no qual tramita procedimento de licitação, na modalidade pregão, visando ao registro de preços para futuras e eventuais contratações, tendo por objeto serviços de acolhimento e guarda de animais de grande porte.

2. Durante a tramitação do certame, houve interposição de recurso por uma das licitantes, no qual solicitada a revisão dos atos praticados pela pregoeira, sob o fundamento de que esta teria equivocadamente habilitado a proponente melhor classificada (2419610). Apresentadas contrarrazões (2419613) e submetido o feito para análise da Secretaria de origem, esta formulou consulta jurídica nos seguintes termos:

Prezado Secretário:

Em análise o Recurso Administrativo (anexo 2419610) interposto pela empresa ATHENA CONSTRUÇÃO E PAISAGISMO LTDA, em face da decisão que habilitou e declarou vencedora a empresa GRUPO GESTTA LTDA, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 193/2025.

Constam nos autos as contrarrazões apresentadas pela empresa vencedora (anexo 2419613), bem como pareceres técnicos e manifestações anteriores, que suscitam dúvidas quanto à apresentação de documento não previsto no edital e no termo de referência, especificamente o Contrato de Prestação de Serviços Técnicos da Responsável Técnica.

A recorrente sustenta que o referido contrato seria inválido por ausência de assinatura e apresentar alterações no documento e, portanto, não poderia ser considerado como comprovação de vínculo profissional. Já a empresa vencedora alega que tal documento não é requisito de habilitação, conforme os itens 3.1, inciso I, e 3.4.1.1 do Termo de Referência, que exigem apenas a Declaração e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), documentos devidamente apresentados.

Além disso, a recorrente questiona a validade das certidões apresentadas pela empresa vencedora, argumentando que estariam vencidas na data da habilitação, ao passo que a empresa vencedora sustenta que as certidões eram válidas no momento da apresentação e que a exigência de atualização se renova apenas na fase contratual, conforme previsão editalícia.

Diante da controvérsia instaurada e da necessidade de observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da legalidade, previstos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, solicito a remessa dos autos à análise jurídica da SMLC-GS para manifestação quanto aos seguintes pontos:

- a) a validade jurídica da apresentação de documento não exigido no edital e no termo de referência, ainda que de caráter complementar;
- b) a repercussão da ausência de assinatura em documento facultativo, no contexto da fase de habilitação;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

c) a necessidade de validade das certidões apresentadas pela licitante no momento da habilitação, considerando o lapso temporal entre a data da proposta, habilitação e assinatura contratual;
Atenciosamente,

3. É o relatório.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II-A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos envolvendo processos licitatórios e de parcerias em sentido amplo para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preço

5. No âmbito da Administração Pública Municipal de Canoas, a competência para realizar a análise jurídica prévia é da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, conforme Anexo I da Lei Municipal nº 6.796/2025, que atribui as seguintes competências ao Órgão:

VII - SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (SMLC):

1. planejar, organizar, comandar, coordenar, controlar e assessorar as políticas e as atividades relacionadas às licitações, compras, contratações, alienações e parcerias da administração direta e, em colaboração, às entidades da administração indireta;
2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e juridicamente, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;
3. executar privativamente, dirigir e controlar, toda a orçamentação, formação de custos, pesquisas de preço e definição de valor de mercado e outros indicadores de balizamento aos processos e procedimentos licitatórios e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;
- 4. planejar, organizar, orientar, controlar e assessorar os órgãos e agentes públicos da administração direta quanto ao acompanhamento, controle e fiscalização da execução dos contratos e das parcerias;**
5. executar, dirigir e controlar, os processos e procedimentos de apuração e aplicação de penalidades sobre atos derivados de processos e procedimentos licitatórios, de execução ou inexecução contratual, de alienações e de parcerias;
6. executar, dirigir e controlar:
 - 6.1. a gestão e cadastro de fornecedores;
 - 6.2. o sistema de registro de preços e de credenciamentos;
 - 6.3. o plano anual e sistemas de compras e contratação de serviços;
 - 6.4. a padronização de bens, serviços e catálogo único de especificações de itens do Município;
 - 6.5. as publicações oficiais dos processos e procedimentos licitatórios, de contratações, de parcerias e demais atos inerentes às competências da Secretaria;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

- 6.6. em articulação com os respectivos órgãos da administração direta, a aquisição e o estoque de materiais e bens de consumo;
7. executar privativamente, dirigir e controlar todas as publicações na imprensa oficial e nos demais meios de publicidade previstos na legislação, dos atos, documentos e matérias de sua competência;
8. planejar, organizar e supervisionar os serviços técnicos administrativos de sua competência;
9. exercer outras atividades delegadas pelo Prefeito Municipal. (grifou-se)

6. Por conseguinte, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos pela Administração Pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, com ênfase nos artefatos que compõem a pactuação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

II-B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

8. Atendido o comando legal, porque a consulta é chancelada pelo Secretário Municipal 2423357.

II-C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

10. Isso porque, nos termos da Lei Municipal nº 6.796/2025, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

ANEXO I

DAS COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

(...)

VII - SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (SMLC):

(...)

2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifou-se)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

11. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II-D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

12. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.

Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifou-se)

13. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2.599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifou-se)

15. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, *caput*, do Decreto nº 549/2023, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.**

III. DOS LIMITES DE ANÁLISE EM ABSTRATO

16. Destaca-se que, embora a temática não se classifique como de reduzida complexidade, a expedição de nota jurídica incide à consulta pretendida em razão da perspectiva abstrata dos questionamentos, conquanto decorram de situação específica.

IV. DOS PRINCÍPIOS SETORIAIS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES

17. Considera a primeira indagação, imperioso destacar que a atuação do Poder Público deve se pautar pelos valores constitucionais inerentes à concepção de um Estado Democrático de Direito, sendo imprescindível à função administrativa conformidade com os princípios básicos expressos no texto da Constituição Federal:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

18. No ponto, os axiomas impessoalidade e moralidade são enaltecidos no processo competitivo inerente à licitação, cabendo à Administração Pública conciliar a busca de eficiência através de um procedimento isonômico. Nestes termos, observe-se o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal:

Art. 37.

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que **assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo-se)

19. No âmbito específico das licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/21 apresenta rol mais amplo de princípios:

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).

20. Quanto ao questionamento sobre a validade jurídica de apresentação de documentos não exigidos no edital e no termo de referência, tem-se aspecto cuja solução se desdobra da incidência dos princípios de vinculação ao edital e de julgamento objetivo, os quais são assim conceituados pela doutrina:

Julgamento objetivo

Tal norma impede que se façam julgamentos *parcializados*, ou seja, *subjetivos*, sem base em critérios claros e igualitários. Além disto, tais padrões de julgamento não podem favorecer um licitante em detrimento dos demais. Há uma fórmula muito eficaz para definir se o julgamento é ou não objetivo: “mudando-se os julgadores, o resultado a ser obtido deve ser o mesmo”, porque, como dito, os critérios de julgamento não podem ter a potencialidade de gerar opiniões pessoais, mas sim, julgamentos com base em parâmetros sem margem à dupla interpretação.

(...)

Vinculação ao edital

Determina que este documento parametrize tanto a atuação da *Administração Pública*, quanto do *particular (licitante)*. Para se ter uma ideia, o titular de uma pretensão pode exigí-la do outro contratante, ainda que ela não esteja prevista no contrato, mas esteja contida no instrumento convocatório, pois “*o edital é a lei da licitação*”. É princípio essencial às licitações públicas, e determina que o Poder Público e o particular devem respeitar as regras estabelecidas no edital. Tanto é que se os licitantes formularem propostas em desacordo com o instrumento convocatório, elas serão rejeitadas. Da mesma forma, o contrato administrativo a ser firmado não poderá desrespeitar as cláusulas do referido documento.¹

¹ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Salvador: Juspodvim, 2021. pp. 16-17.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

21. Considerando-se, pois, que o instrumento convocatório representa “lei entre as partes”, a licitação deve ser realizada em estrita conformidade com as disposições nele previstas. Registra-se que a Administração Pública possui parcela de autonomia para, nos limites previstos em lei, estabelecer unilateralmente as regras do certame na fase de planejamento da licitação, o que inclui a minuta do edital. Iniciada a fase externa com a publicação deste, ressalvadas situações excepcionais, descaberá alterações ao regramento, exigindo-se cumprimento em exata consonância com o que foi estabelecido no instrumento convocatório. Afastar-se desta premissa representaria violação aos princípios supracitados, acarretando subjetivismo e pessoalização ao andamento dos atos do procedimento. **Ante o exposto, a resposta ao questionamento é no sentido de a Administração não estabeleça exigências no curso da licitação não previstas em lei ou autorizadas no edital.**

22. No entanto, trazendo o questionamento para o caso concreto, importante discernir o acima exposto à possibilidade de o edital prever a hipótese de diligências voltadas à complementação de determinados documentos. Neste caso, não se está a inovar na normativa licitatória, mas apenas fazer incidir disposição previamente cognoscível aos licitantes. Ou seja, na hipótese de expressa previsão em edital, não há que se falar em violação às disposições da Lei nº 14.133/21 quando o agente de contratação/pregoeiro solicitar complementação de documentos. Assim sendo, a recomendação vai no sentido de que sejam observadas as seguintes disposições previstas no Edital nº 193/2025:

5.28. O Pregoeiro solicitará à licitante mais bem classificada que, no prazo mínimo de 2 (duas) horas, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no Edital, Termo de Referência e já apresentados.

(...)

7.9. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para (Lei Federal n.º 14.133/2021, art. 64, e IN 73/2022, art. 39, §4º):

a) **complementação de informações** acerca dos documentos já apresentados pelas licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura da sessão pública; e

(...)

c) nos termos do Acórdão 1211/21-Plenário – TCU, ao licitante que, por equívoco ou falha, deixar de incluir documento, não o juntando com os demais comprovantes de habilitação e proposta, será oportunizado apresentar o documento ausente comprobatório, o qual será solicitado e avaliado pelo Pregoeiro.

7.9.1. A condição estipulada no item supra não exime o licitante de apresentar toda a documentação solicitada no ato convocatório e somente servirá para sanar a falta de apresentação quando comprovada que a condição já se encontrava atendida em momento anterior à diligência.

7.9.2. Constatada a situação acima referida, o Pregoeiro notificará o licitante para que efetue a regularização dos documentos em campo próprio no sistema eletrônico, no prazo máximo de 1 (um) dia útil a contar da notificação.

7.10. Na análise dos documentos de habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas, que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

7.11. Na hipótese de o licitante não atender às exigências para habilitação, o Pregoeiro examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao presente edital.

23. Aliás, ainda que se estivesse diante da ausência e previsão específica, o certame em si incluiu a Lei nº 14.133/21 como norma de regência, o que igualmente viabilizaria a complementação, por força do disposto no art. 64:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

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;** (grifou-se)

24. **A orientação é em igual sentido quanto ao questionamento sobre a ausência de assinatura do documento. Uma vez identificada a necessidade de firmatura para a composição regular deste, deve ser observado o exposto supra, no contexto de diligências voltadas à complementação. Importante salientar a ausência de óbice quanto à apresentação de documento atualizado. Todavia, na hipótese de representar a comprovação de requisitos prévios, a documentação deverá se reportar à certificação da situação pretérita correspondente.**

Quanto ao tema, encontra-se na doutrina:

O dispositivo alude aos fatos existentes à época da abertura do certame. A previsão comporta interpretação adequada. Mais precisamente, o dispositivo determina que a documentação nova deve reportar-se à situação fática objeto de comprovação pelos documentos anteriores. Há uma vedação a que os documentos novos versem sobre fatos supervenientes, que não existiam ou não tinham sido invocados pelo licitante quando entregou a documentação original. Assim, suponha-se que o sujeito tenha apresentado, no momento apropriado, documento comprobatório do preenchimento de certo requisito de habilitação. Admita-se que o conteúdo se relacione a fatos verificados depois da instrução do certame, tal como autorizado pelo edital. O esclarecimento de dúvida sobre a documentação apresentada pode fazer-se por meio da apresentação de novos documentos.²

V. DA VALIDADE DAS CERTIDÕES

25. Quanto ao último questionamento, cumpre referir que a etapa de habilitação é o momento no qual o pregoeiro operacionalizará a análise dos documentos apresentados pelo licitante melhor classificado. Nesta oportunidade, tem-se etapa com caráter igualmente eliminatório, porque o não atendimento das exigências previstas em edital resultará em inabilitação, com consequente análise da documentação dos demais participantes, na ordem de classificação das propostas.

26. Ocorre que diversos documentos, em especial as certidões negativas e de regularidade, possuem prazo de validade, o que deve ser objeto de observância, sobretudo no momento em que apresentadas pela licitante. Inclusive, não há que se olvidar a prerrogativa do agente de contratação/pregoeiro de que se providencie atualização dos documentos cuja validade esteja encerrada no momento da análise. Neste sentido, a Lei nº 14.133/21:

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:

(...)

II - **atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.**

27. Ainda, observe-se que há previsão expressa no edital em questão:

7.9. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para (Lei Federal n.º 14.133/2021, art. 64, e IN 73/2022, art. 39, §4º):

(...)

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 832.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

b) atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;

28. O Tribunal de Contas da União ressalta a adequação deste procedimento, pois o saneamento realizado não afronta os princípios licitatórios e visa manter a viabilidade de adjudicação junto a melhor proposta apresentada:

(...) Considerando que o denunciante alega que a empresa Absolut foi beneficiada por sucessivas prorrogações de prazo e aceitação de documentos de habilitação apresentados após o prazo inicialmente estabelecido, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e ao item 10.2.2 do edital, que vedam a apresentação de novos documentos após a entrega da habilitação, salvo para complementação de informações de documentos já apresentados ou atualização de validade (peça 3, p. 34; peça 4, p. 2-4; peça 5, p. 2-6; peça 12, p. 1-5);

Considerando que no caso concreto, a análise dos registros do sistema de compras evidencia que as prorrogações e a aceitação de documentos pela pregoeira foram formalizadas como **diligências saneadoras, com o objetivo de permitir a complementação de informações e a apresentação formal de documentos que já refletiam condições pré-existentes à fase de habilitação**. Destaca-se, por exemplo, que a primeira solicitação formal de envio dos documentos de habilitação ocorreu em 14/7/2025, conforme registro (peça 12, p. 5);

Considerando que a ata do processo e os registros do sistema de compras demonstram que as prorrogações de prazo e as diligências foram motivadas por solicitações expressas da pregoeira, com comunicação tempestiva às partes e registro de justificativas, em conformidade com o item 10.2.2 do edital, que **admite a complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame ou para atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas** (peça 3, p. 34; peça 12, p. 4-5);

Considerando que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 1.204/2024 e 641/2025, do Plenário, **admite a realização de diligências para sanar vícios sanáveis e evitar desclassificações precipitadas, desde que não haja comprometimento da isonomia, da competitividade e da vinculação ao edital**. No certame em consideração, não se constatou excesso de formalismo ou prejuízo ao interesse público, tampouco benefício indevido à empresa vencedora;

Considerando que a proposta apresentada pela empresa Absolut foi inferior ao valor estimado para o objeto licitado, representando, portanto, a **melhor proposta do certame, de forma que, consideradas as circunstâncias apresentadas, a manutenção da empresa no processo licitatório revela-se compatível com o interesse público, pois contribui para a obtenção de maior economicidade e vantajosidade para a Administração, sem prejuízo à isonomia ou à regularidade do procedimento**;

Considerando que as providências adotadas pela pregoeira no caso concreto se deram em estrita **observância ao rito procedimental, aos princípios da razoabilidade e do formalismo moderado, e à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, sendo que não se identificam elementos que evidenciem afronta à isonomia, à competitividade ou ao julgamento objetivo, tampouco benefício indevido à empresa vencedora**;

(...)

Considerando os pareceres da Unidade Técnica emitidos nos autos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, e de conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade para, no mérito, considerá-la improcedente; (...) (grifou-se)

29. A doutrina igualmente chancela o proposto:

Também é cabível a juntada de documento novo, na hipótese em que tenha decorrido o prazo de validade da anterior. Essa hipótese restringe-se aos casos em que a documentação original, quando apresentada, estivesse dentro de seu prazo de validade.³

30. Embora recomendável observância integral à orientação acima, cabe trazer a conhecimento a possibilidade de flexibilização mesmo no contexto em que a validade da certidão esteja expirada desde o momento de sua apresentação. Com fundamento no princípio de formalismo moderado, observe-se a orientação exarada no seguinte precedente do Tribunal de Contas da União:

(...) Item 9.1: inabilitação da primeira classificada, Arkus Propaganda Ltda (CNPJ 20.491.368/0001-07), em razão de inconformidade da documentação com a exigência do item 8.8.2 do edital, diante da apresentação de documento novo, sem a realização de diligência, em afronta ao princípio do formalismo moderado e do entendimento consubstanciado no Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário

Manifestação das unidades jurisdicionadas sobre o indício de irregularidade (peça 35):

iniciam argumentando que, ao contrário do alegado pelo representante, as entidades teriam oportunizado, mediante a realização de diligências posteriores, a regularização dos vícios na apresentação dos documentos - 1ª diligência (peça 8, p. 59) e nova diligência (peça 8, p. 69);

aduzem que as respostas do representante às diligências indicavam a sua irregularidade fiscal junto à Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, tendo em vista que não teria sido possível atestar a autenticidade da certidão emitida antes da sessão de abertura dos envelopes de habilitação;

alegam que, ainda que a certidão disponibilizada pelas licitantes no envelope de habilitação estivesse vencida, a emissão de nova certidão, válida ao tempo da abertura dos envelopes, seria satisfatória para sanear o vício concernente à validade do documento;

assim, ressaltam que, apesar de todas as licitantes terem sido convidadas, no dia 17/5/2023, a comparecer à sessão de abertura dos envelopes de habilitação, com a disponibilização da data e o horário de início da sessão (18/5/2023, às 15h30min), bem como do ingresso por intermédio da plataforma Microsoft Teams, o representante não teria comparecido à sessão nem atualizado a certidão de regularidade fiscal junto ao fisco federal;

alegam que a comissão permanente de licitações (CPL), ao constatar o vencimento da certidão negativa de débitos, não teria inabilitado o representante instantaneamente, porém, teria, por conta própria, consultado no sítio eletrônico da RFB a existência de certidão negativa válida, vinculada ao CNPJ do representante, em conformidade com o item 8.10 do edital;

aduzem que a certidão disponibilizada pelo representante não seria negativa, mas positiva com efeitos de negativa, o que, segundo o TCU (Acórdão 478/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler), exigiria do gestor diligência maior que a habitual; e

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 832.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

por fim, alegam razoabilidade na decisão de inabilitar o representante diante: (i) da previsão editalícia de consulta acerca das certidões vencidas; (ii) da relação expressa no edital dos documentos e certidões válidos de regularidade a serem apresentados pelas licitantes; (iii) da inércia do representante apesar da informação formal e do convite para a participação da sessão de abertura dos envelopes de habilitação; e (iv) da certidão apresentada ser positiva com efeitos de negativa.

(...)

A observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade nos procedimentos licitatórios, principalmente com relação ao julgamento das propostas e à análise da documentação de habilitação dos licitantes, é entendimento sedimentado neste Tribunal.

Com efeito, a inclusão de documento novo que ateste condição pré-existente, além de não afrontar o princípio da isonomia entre os licitantes, homenageia o princípio do formalismo moderado, permitindo, assim, a obtenção da proposta mais vantajosa obtida no certame e o alcance do interesse público. Afastada, portanto, a alegada razoabilidade da decisão de inabilitar o representante.

Assim, resta evidenciado que a certidão de regularidade fiscal vencida à época da abertura sessão de abertura dos envelopes de habilitação poderia ter sido considerada um vício sanável. Levando-se em consideração o longo período decorrido desde o recebimento dos envelopes (16/11/2022 - 18/5/2023) e que se tratava da oferta mais vantajosa, não se vislumbra justificativa para as entidades se recusarem a aceitar a nova certidão apresentada.

(...)

A partir de 2021, com a experimentação da sistemática de habilitação no pregão eletrônico disciplinada pelo Decreto 10.024/2019, a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido das conclusões da ementa do paradigmático Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, já mencionado na instrução anterior:

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).

(...)

Quanto à alegação de que, apesar de o representante ter sido convidado a comparecer à sessão de abertura dos envelopes de proposta e de habilitação, optou por não comparecer, constata-se a ausência de cláusula editalícia exigindo que sua presença na sessão fosse obrigatória. Logo, não pode ser considerada um demérito. Aliás, segundo registro na Ata da Sessão, nenhum licitante credenciado ingressou na sessão transmitida por videoconferência (peça 8, p. 1).

Em relação à alegação de que a certidão disponibilizada pelo representante não seria negativa, mas positiva com efeitos de negativa, e que o TCU exigiria do gestor cautela maior do que a habitual, ao compulsar o voto condutor do acórdão mencionado, nota-se a constatação da seguinte falha (item 42, 'd'): "habilitação da licitante vencedora mesmo com a apresentação de certidão tributária vencida" (pesquisa.apps.tcu.gov.br, acesso em 28/11/2023).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

Como o próprio nome diz, a certidão é positiva com efeitos de negativa, ou seja, tem o mesmo valor de uma certidão negativa de débitos, sendo apta a comprovar a regularidade do contribuinte.

Na verdade, o mérito deste processo se resolve pela simples aplicação dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa. **A comissão de licitação deveria ter sancionado a habilitação da licitante que estava provisoriamente classificada em primeiro lugar, aceitando a nova certidão apresentada em sede recursal, que atestava condição pré-existente, e consultando o site da RFB para diligenciar sua autenticidade.**

Conclui-se, portanto, procedente o item de oitiva no sentido de que a inabilitação da primeira classificada, em razão de inconformidade da documentação com a exigência do item 8.8.2 do edital, afronta o princípio do formalismo moderado e do entendimento consubstanciado no Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, diante da apresentação de documento novo, sem a realização de diligência.

(...)

CONCLUSÃO

Diante do exposto, reitera-se a proposta de conhecimento da representação, nos termos do exame de admissibilidade de peça 11 e do despacho de peça 14.

A desclassificação da proposta da primeira colocada no certame por inconformidade da documentação com a exigência do item 8.8.2 do edital foi indevida, tendo em vista que, conforme precedentes deste Tribunal, admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição préexistente 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 sanar 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).

Assim, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como procedente, motivo pelo qual será proposta confirmação do fundamento da medida cautelar determinação para: (i) anulação do ato que desclassificou a empresa Arkus Propaganda no âmbito da Concorrência 15/2022, bem como dos atos dele decorrentes; e (ii) retorno à fase imediatamente anterior (habilitação).

Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que o impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade traduz-se na obtenção da proposta mais vantajosa obtida no certame e no alcance do interesse público.
(...) (grifou-se)

31. **Ante o exposto, há que se recomendar atenção às disposições legais sobre a validade das certidões para efeito de habilitação, em especial quando do momento em que apresentadas pela licitante, sem prejuízo à diligência de atualização provocada, caso vencido eventual documento.** Invariavelmente, destaca-se a competência do pregoeiro/agente de contratação em atribuir a eficácia aos registros apresentados pela licitante:

Art. 64.

(...)

§ 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos

32. **Todavia, em atenção à exigência legal de manutenção das condições de habilitação previstas no art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/21, recomenda-se sejam atualizadas todas as certidões negativas e de regularidade como condição à assinatura do instrumento de contato.**

VI. CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, conclui-se, em caráter opinativo, pela validade de apresentação e documentação complementar, desde que nos limites previstos no art. 64 da Lei nº 14.133/21, ou em conformidade com diligências previamente estabelecidas no instrumento convocatório. Quanto à assinatura nos documentos, recomenda-se análise enquanto hipótese saneável mediante reapresentação, cujo conteúdo deve voltar-se ao ateste de condição pré-existente. Por fim, deve ser objeto de observância a validade das certidões para fins de análise quanto à habilitação do licitante. Em atenção ao princípio do formalismo moderado, recomenda-se atenção à validade dos documentos quando de sua apresentação, cuja ausência requer diligências de atualização. Em complemento, considerado o lapso temporal existente entre a apresentação dos documentos pela licitante até o momento da celebração do contrato, providencie-se aferição da validade das certidões negativas e de regularidade como condição à assinatura do negócio jurídico.

34. Por fim, ressalta-se que esta Diretoria está disponível para esclarecimentos complementares, caso necessário, pelos ramais 4576, 3020, ou pessoalmente.

Canoas/RS, 17 de outubro de 2025.

Ramon Pinto Alves
Procurador do Município
OAB/RS 103.828
Matrícula 127759