



JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

EDITAL DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO 013/2024-PQ

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2024.12.06.001-PE

OBJETO: PRÉ-QUALIFICAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS NA EXECUÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR DOS ALUNOS MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO INFANTIL, FUNDAMENTAL E MÉDIO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE SOLONÓPOLE/CE.

RECORRENTE: LESSA LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA – CNPJ Nº 42.001.378/0001-50,

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA JULGAMENTO DA HABILITAÇÃO (ART. 165, INC, I, ALÍNEA “A” DA LEI Nº 14.133/2021).

**PREÂMBULO**

Aos 13 (treze) dias do mês de Janeiro de 2025, a Agente de Contratação do Município de Solonópole procedeu à análise e informação do recurso administrativo interposto na forma do art. 165, inciso I, alínea “a”, da Lei Federal Nº 14.133/2021, pela empresa **LESSA LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA**, já qualificada nos autos deste processo, doravante denominada Recorrente, em face da decisão desta Agente que a **DECLAROU INABILITADA** na presente Pré-Qualificação o que se dá nos seguintes termos:

**RELATÓRIO**

Trata-se de **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa **LESSA LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA** em face da decisão da Agente de Contratação que declarou a **INABILITAÇÃO** da recorrente no presente procedimento.

Segundo consta na ata de julgamento, datada de 26 de dezembro de 2024, a recorrente foi considerada inabilitada por haver apresentado atestados em cópia simples, descumprindo, assim, o disposto no item 8.7 do edital que prescreve:

8.7. Os documentos enviados ou entregues no setor de licitação da prefeitura municipal deverão estar dentro do prazo de vigência da validade e poderão ser apresentados: a) em original; b) por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente; c) em cópia simples, desde que acompanhados dos originais para que sejam autenticados por servidor da administração; d) por publicação em órgão da imprensa oficial.

Em suas razões, alega a recorrente que “todos os documentos requeridos no Edital foram devidamente apresentados, e que estes são amplamente utilizados nos processos licitatórios eletrônicos, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021”.

Prossegue sustentando que “o artigo 48 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, no processo eletrônico, não há mais exigência de formalidades excessivas, e que a validade dos



documentos é garantida pela própria plataforma de licitação e pela integridade digital dos arquivos apresentados. Tal medida visa justamente simplificar e modernizar os trâmites administrativos, alinhando-se aos princípios da eficiência e da economicidade". E que "... o artigo 80, § 4º da Lei 14.133/2021 estabelece que, A apresentação de documentos far-se-á perante órgão ou comissão indicada pela Administração, que deverá examiná-los no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis e determinar correção ou reapresentação de documentos, quando for o caso, com vistas à ampliação da competição" (sic). A recorrente também invoca em seu favor o Acórdão 1211/2021 – PLENÁRIO – TCU.

Em suas razões finais, informa, ainda, que "os documentos em questão (atestados de capacidade técnica) que foram apresentados são todos de órgãos públicos, elaborado e assinados por agentes que detenham Fé Pública, inclusive um dos atestados apresentado foi emitido pelo atual Secretário de Educação do Município de Solonópolis o Sr. José Célio Pinheiro. E que "a Lei nº 13.726/2018, conhecida como Lei de Desburocratização, estabeleceu a dispensa de autenticação de documentos em diversas situações, incluindo processos licitatórios".

Recebida a irresignação, foi procedida a comunicação aos demais licitantes na forma do § 4º do art. 165, para que pudessem apresentar suas contrarrazões no prazo legal.

Não foram apresentadas contrarrazões ao recurso.

#### PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Antes de adentrarmos ao mérito, convém analisar os pressupostos de admissibilidade do recurso interposto.

Como se sabe, os recursos administrativos para serem manejados reclamam o cumprimento de alguns pressupostos processuais básicos, a saber: 1- cabimento e adequação; 2- tempestividade (sob pena de preclusão); 3- regularidade procedimental; 4- inexistência de fato impeditivo ou extintivo; 5- Legitimidade e 6- interesse processual.

Por "**cabimento e adequação**", entende-se que o recurso interposto deve estar previsto em lei (cabimento), além de ser o recurso adequado para impugnar a decisão (adequação), pois, para cada tipo de decisão, é cabível um recurso próprio e adequado (princípio da unicidade ou unirrecorribilidade recursal). Desta feita, o recurso ora manejado é "**cabível**" pelo simples fato de estar previsto na Lei de Licitações (art. 165, I, alínea "a"), e por outro lado, "**adequado**" para impugnar as decisões que habilitam ou inabilitam licitantes.

A interposição de um recurso, ato processual que é, está sujeita a observância do prazo fixado em lei, sob pena de **intempestividade**. O prazo para apresentação de recurso administrativo na Lei nº 14.133/2021 é de 03 (três) dias úteis, a contar da data de intimação ou de lavratura da ata. Portanto, afigura-se tempestiva a súplica manejada.

O requisito de admissibilidade da "**regularidade formal**" consiste na exigência de que o recurso seja interposto de acordo com a forma estabelecida em lei e no edital. Assim, o recurso há de ser interposto por petição escrita, dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, na qual contenha a exposição do fato e do direito, a demonstração do cabimento do recurso interposto, além das razões do pedido de reforma da decisão recorrida. Logo, cumprido também esse requisito.



O requisito de admissibilidade da **“inexistência de fato extintivo ou impeditivo”** consiste na exigência de que não tenha ocorrido nenhum fato que conduza à extinção do direito de recorrer ou que impeça a admissibilidade do recurso. Trata-se, a rigor, de requisito de admissibilidade de “cunho negativo”. Parte da doutrina prefere qualificar esse pressuposto como “impedimentos recursais”. Até o presente momento, ignora-se qualquer fato que impeça a parte de recorrer.

A **“legitimidade”** para interpor recurso é conferida aos participantes dos certames, devendo ser subscrita por pessoa com poderes para tanto. O recorrente preenche esse requisito.

O **“interesse”** repousa no binômio utilidade-necessidade, de modo que ao recorrente incumbe o ônus de demonstrar que a interposição do recurso lhe é útil no sentido de poder ensejar situação mais vantajosa do que a advinda com a decisão recorrida. Deve, ainda, demonstrar que a interposição do recurso é a medida necessária para obter essa situação mais vantajosa, motivo por que apenas ao sucumbente é conferido interesse recursal. Assim, havendo sucumbência, ainda que mínima, haverá interesse em recorrer. Considerando que a recorrente foi inabilitada no presente certame, nasceu a possibilidade, em tese, de alteração da decisão prolatada através de recurso, conforme estabelece o art. 165, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, restando demonstrado o interesse processual.

Desse modo, analisando a peça recursal, constata-se o preenchimento dos requisitos de admissibilidade traçados na lei, na doutrina e no edital, razão pela qual se manifesta esta Agente pelo seu **CONHECIMENTO**, por atender aos pressupostos extrínsecos e intrínsecos.

Atendidos os pressupostos de admissibilidade recursal, adentra-se no mérito.

## MÉRITO - FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS

Questiona a recorrente a decisão desta Agente de Contratação que, amparada na documentação acostada aos autos, resolveu **INABILITÁ-LA** no presente procedimento.

Inicialmente, imprescindível destacar que vigora nos procedimentos licitatórios os princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, consoante expressa previsão do art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Neste eito, o Edital que obriga a todos, inclusive aos Licitantes, obriga também a Administração que o editou, a qual não pode desviar-se de seu cumprimento, uma vez que tal atuação não comporta qualquer espécie de discricionariedade, mas é, de todo, **ATIVIDADE VINCULADA DO PODER PÚBLICO**. Nesta esteira, a Administração tem que se pautar fielmente pelas disposições editalícias, averiguando o cumprimento por parte dos licitantes das exigências contidas no edital, nos seus seguros termos.

Segundo lição de Marçal Justen Filho: *“Na acepção de fase procedimental, a habilitação consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacidade de sujeito para contratar com a Administração Pública. Na acepção de ato administrativo decisório, indica o ato pelo qual a Administração finaliza essa fase procedimental, decidindo estarem presentes as condições do direito de licitar. (...) Na acepção semântica de fase procedimental, a*



*habilitação sujeita-se ao disposto na lei e no ato convocatório. Enquanto ato decisório, a habilitação é ato vinculado. Não é informada por qualquer juízo de conveniência.”<sup>1</sup>*

Neste sentido se dá o entendimento do STJ:

**“RMS. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESCLASSIFICAÇÃO. NÃO OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO EDITAL PELA EMPRESA RECORRENTE. DECISÃO ADMINISTRATIVA PROFERIDA SOB O CRIVO DA LEGALIDADE. I - O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é que fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público. II - Se o Recorrente, ciente das normas editalícias, não apresentou em época oportuna qualquer impugnação, ao deixar de atendê-las incorreu no risco e na possibilidade de sua desclassificação, como de fato aconteceu. III - Recurso desprovido” (STJ - RMS: 10847 MA 1999/0038424-5, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 26/11/2001, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 18.02.2002 p. 279)**

Veja-se que a vinculação aos ditames do instrumento convocatório é elemento dos mais importantes no julgamento dos processos licitatórios, tanto que o próprio edital determina a inabilitação dos proponentes que apresentarem documentos em desconformidade com as suas regras. É o que prevê o item 9.8 do edital:

**“9.8. A Proponente que deixar de apresentar a Documentação de qualificação técnica exigida no presente Edital será automaticamente inabilitada, não se admitindo, sob qualquer pretexto, a concessão de prazo para a complementação desses documentos.”**

Sob esta luz extrai-se a seguinte premissa: o julgamento dos documentos de habilitação é puramente objetivo e, como tal, não há espaço para que se efetive em contrariedade ao disposto no instrumento convocatório. Portanto, não pode esta Administração decidir em dissonância do que foi estabelecido em edital, de forma a admitir a apresentação de documentos de forma diversa do regulamento do certame, porquanto se trataria de condição diferente da explicitada no instrumento convocatório, ferindo o princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, da impessoalidade e da isonomia entre os licitantes.

Em que pese isso, o mesmo Edital admitiu expressamente, em seu item 12.1., a possibilidade de correção ou reapresentação de documentos.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. São Paulo. Dialética. 2008, p. 374.



Veja-se:

**“12.1. O EXAME DOS DOCUMENTOS DEVERÁ SER FEITO NO PRAZO MÁXIMO DE 10 (DEZ) DIAS ÚTEIS, PODENDO O AGENTE OU A COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO DETERMINAR CORREÇÃO OU REAPRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS, QUANDO FOR O CASO, COM VISTAS À AMPLIAÇÃO DA COMPETIÇÃO”.**

Verifica-se, assim, que a Administração Municipal, em atenção e respeito ao princípio da competitividade, também encartado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, fez valer a faculdade que lhe foi conferida pelo §4º do art. 80 do mesmo diploma legal, *verbis*:

“Art. 80. A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente:

(...)

§ 4º A apresentação de documentos far-se-á perante órgão ou comissão indicada pela Administração, que deverá examiná-los no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis e **determinar correção ou reapresentação de documentos, quando for o caso, com vistas à ampliação da competição.”**

Sobre a possibilidade de correção de defeitos e falhas na documentação, Ronny Charles, em artigo intitulado **“A PRÉ-QUALIFICAÇÃO E AS POTENCIALIDADES AINDA NÃO EXPLORADAS PELOS GESTORES”**, publicado em 18 de dezembro de 2023, na internet, entende a pré-qualificação como forma de diligência antecipada, na qual se permite à Administração conceder prazo para que os erros sejam sanados na forma do artigo 80, § 4º e, assim amplie as competições futuras.

Oportuna a transcrição de trecho do artigo acima citado.

#### **“4. A PRÉ-QUALIFICAÇÃO COMO FORMA DE DILIGÊNCIA ANTECIPADA**

Há duas espécies de pré-qualificação, a subjetiva para aferir as condições de habilitação dos futuros licitantes e a objetiva para seleção de bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração.

A nosso sentir, podemos entendê-las também como uma forma de diligências antecipadas, visto que no caso da subjetiva haverá análise de documentos de habilitação que futuramente serão dispensados em licitações subseqüentes e, caso esses documentos estejam incompletos, tenham falhas ou até mesmo os interessados deixem de apresentar algum dos documentos indicados no edital, nada obsta que a Administração conceda prazo para que os erros sejam sanados na forma do artigo 80, § 4º e, assim amplie as competições futuras.

Ademais, é oportuno mencionar que nessa fase de pré-qualificação a possibilidade de juntar novos documentos afasta a celeuma de interpretações que existe na atualidade, a exemplo do Acórdão nº 1211 do TCU – Plenário e doutrina sobre a juntada de documento “novo” e a





extensão de fatos existentes à época da abertura do certame como aduz o artigo 64, I (caso se utilize de pré-qualificados). Justen Filho (2021, p. 1139) discorre sobre a possibilidade de “correção de defeitos e falhas no tocante a documentos e atributos exigidos pela Administração. O interessado dispõe de oportunidade para, identificados vícios (mesmo grave) na sua atuação adotar as providências para o seu saneamento”.

Outro aspecto relevante, sobre a pré-qualificação subjetiva, seria quando se vislumbrar a necessidade, a depender do caso concreto e do objeto, de inverter as fases (habilitação e julgamento) do procedimento na forma do artigo 64, § 2º. Ora, se já houve a pré-qualificação subjetiva, não haverá tal necessidade de realizar a habilitação, daí ser fundamental seu caráter permanente e de contribuir para um efetivo planejamento das futuras contratações...”

Disponível em: [A PRÉ-QUALIFICAÇÃO E AS POTENCIALIDADES AINDA NÃO EXPLORADAS PELOS GESTORES - Ronny Charles](#)

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à legislação de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Nesta esteira, analisando o recurso *sub examen* sob a égide da Lei nº 14.133/2021, da doutrina e jurisprudência atuais, vislumbra-se a subsunção dos fatos articulados pela recorrente à hipótese tratada no §4º do art. 80 da Lei de Licitações e no item 12.1. do edital, posto que a faculdade de corrigir ou reapresentar documentos possui previsão no próprio edital, razão pela qual se entende que a pretensão recursal merece acolhida.

Não bastasse isso a configurar o direito à diligência, aplica-se ao presente caso a regra preconizada no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

**“Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:**

**I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;**

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

**§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.”**



O inciso I do art. 64, aplicável ao caso em apreço, veda a inclusão de novos documentos, mas resguarda a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível solicitar documentos, em sede de diligência, para sanear documentos de habilitação já apresentados no certame, que contenham imprecisões ou insuficiência de informações, atestando condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.

A interpretação do artigo 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 é, portanto, no sentido de que a vedação de inclusão de documento novo não permite a apresentação, em sede de diligência, de documento ausente, que deixou de ser juntado com os demais documentos de habilitação, por equívoco ou falha; mas permite o esclarecimento de dúvidas, imprecisões ou insuficiência de informações relativamente a documentos já apresentados.

Segundo Marçal Justen Filho: "*A ausência de apresentação da documentação no momento apropriado acarreta a preclusão da sua apresentação em outra oportunidade. O licitante que deixa de atender tempestivamente e na forma estabelecida às exigências do edital deve arcar com as consequências. Tal como previsto no art. 64, ocorre tanto a preclusão temporal como a consumativa. Ou seja, não é facultado ao licitante apresentar documentos novos ou substituir os que tiver produzido anteriormente.*" (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Editora Revista dos Tribunais, p. 793).

Para Joel de Menezes Niebuhr: "*A hipótese do inciso I do artigo 64 da Lei n. 14.133/2021 é a de maior repercussão. Veja-se que é permitido apresentar novos documentos que complementem as informações acerca de documentos já apresentados (...). É-lhe permitido apresentar novo atestado com todas as informações exigidas, porque, nessa hipótese, esse novo atestado complementa as informações do atestado apresentado originariamente. Sem embargo, o dispositivo em comento não permite a juntada de documento completamente novo, que não se preste a complementar documento oportunamente apresentado. Por exemplo, licitante possui o atestado de capacidade técnica exigido mas, por um lapso, deixou de apresentá-lo à Administração. Não lhe é permitido juntar esse novo atestado posteriormente, dado que esse novo atestado não complementa as (...) informações acerca dos documentos já apresentados (...)*". (Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, Editora Fórum, p. 659).

Ocorre que, no presente caso, os atestados que comprovam o cumprimento da exigência fixada no item 9.1 "a" e "b" do edital já foram apresentados anteriormente pela recorrente, os quais, porém, estavam em cópia simples. Logo, não se trata de documento novo, nem de substituição de documento já apresentado pela recorrente, mas sim esclarecimento de situação sobre a qual já havia sido produzida documentação.

Na mesma direção do art. 64 da Lei 14.133/2021, o item 15.3 do edital concedeu à Administração o direito de, em qualquer fase da Pré-qualificação, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento que deveria constar originalmente do processo licitatório.



Portanto, à luz das regras do edital deste procedimento e considerando os documentos que instruem os presentes autos, bem como que a recorrente **ATENDEU A DILIGÊNCIA**, restando demonstrada a autenticidade dos atestados de capacidade técnica já apresentados nestes autos, se faz imperioso que esta Agente de Contratação se posicione no sentido de reconsiderar a decisão de inabilitação da recorrente no presente procedimento em atenção aos princípios que regem os processos de contratação pública, em especial os da competitividade, da razoabilidade e da proporcionalidade, insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

#### DISPOSITIVO

Por todo exposto e à luz das disposições da Lei nº. 14.133/2021, dos termos do edital e dos princípios que norteiam as decisões administrativas, esta Agente de Contratação informa à autoridade superior que o **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela recorrente deve ser **CONHECIDO**, para, no mérito, ser julgado **PROCEDENTE**.

Solonópolis/CE, 13 de janeiro de 2025.

*Maria Mônica Barbosa*  
**MARIA MÔNICA BARBOSA**  
**AGENTE DE CONTRATAÇÃO**