



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

PARECER JURÍDICO Nº 2202/2024

ORIGEM: Procuradoria Geral do Município

DESTINO: Setor de Licitações

ASSUNTO: Análise do Julgamento de Recurso Edital 3511/2023

DATA: 06/02/2024

Gabinete do Prefeito

Protocolo Nº 180

Em 07/02/24

*Fernanda*

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE DO JULGAMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA CH ROGGIA CONSTRUÇÕES LTDA. EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 3511/2023. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO COM BLOCOS DE CONCRETO DA RUA SILVA JARDIM (TRECHO ENTRE A RUA ANTONIO CANDIDO DE FREITAS E A RUA JOSE PEDRO F. DE CAMPOS) E A RUA ALFREDO DUARTE (TRECHO ENTRE A RUA ANTONIO CANDIDO DE FREITAS E A AVENIDA JOÃO MANOEL DE LIMA E SILVA). INSURGÊNCIA REQUERENDO A INABILITAÇÃO DA EMPRESA TR ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS. LEGALIDADE. HOMOLOGAÇÃO DA DECISÃO DA COMISSÃO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Recurso apresentado pela empresa CH ROGGIA CONSTRUÇÕES LTDA, em face da habilitação da empresa TR ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, no Edital de Licitação nº 3511/2023, sob a modalidade Tomada de Preços, que almeja a contratação de empresa para execução de serviços de pavimentação com blocos de concreto da rua Silva Jardim (trecho entre a rua Antônio Candido de Freitas e a rua Jose Pedro F. de Campos) e a rua Alfredo Duarte (trecho entre a rua Antônio Candido de Freitas e a avenida João Manoel de Lima e Silva).

Alega, resumidamente, a recorrente que a Licitante TR Engenharia e Construções LTDA deixou de cumprir a exigência relativa à alínea “b” do subitem 3.2 do Edital, e que a Comissão de Licitações não poderia ter efetuado diligências para tal verificação, requerendo, assim, sua **inabilitação**.

Por sua vez, em contrarrazões, a recorrida aduz que a Lei nº 8.666/1993 exige, em seu art. 28, inc. III, para fins de demonstração da habilitação jurídica dos licitantes, a apresentação do

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)



2002

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL**

CNPJ 88.142.302/0001-45 – [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

“ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais”, e que a alteração contratual consolidada atual, devidamente registrada, supriria a exigência edilícia.

Em seu julgamento a Comissão de Licitações relata que cumpriu com seu dever ao realizar diligência, conforme justificado na ata de julgamento de habilitação (fls. 175 e 176), agindo de acordo com o entendimento consolidado do TCU, com base no art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93, buscando superar o dogma do formalismo excessivo, prestigiando a razoabilidade e a eficiência, a ampliação da competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração. Julgando habilitada a licitante TR Engenharia e Construções LTDA.

É o relatório. Passo a emitir o opinativo.

## II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De início, esclareço que cabe à Procuradoria Jurídica do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Assim, em cumprimento ao que prescreve o artigo 3º, da Lei nº 8.666/93, no sentido de que a *“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”*, esta PGM passa a emitir o opinativo quanto ao julgamento efetuado pela Comissão de Licitações.

Todo recurso administrativo, para que seja conhecido e analisado, deverá demonstrar alguns requisitos para compor o juízo de admissibilidade, classificados como objetivos e subjetivos. Os requisitos objetivos são: Motivação, Tempestividade, Regularidade Formal, Fundamentação e Sucumbência. Os requisitos subjetivos são: a legitimidade da parte e o interesse recursal. Tenho que cumpridos os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, tanto pela recorrente, quanto pela recorrida, em que pese parte da fundamentação legal equivocada quando se remete a Lei nº

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)

[Handwritten signature]



2012

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL**

CNPJ 88.142.302/0001-45 – [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

14.133/2021, já que o certame é baseado na Lei 8.666/93, pelo que se passa à análise das razões, contrarrazões e julgamento do recurso.

A controvérsia a ser dirimida é se a Comissão de Licitações tem legitimidade para efetuar diligências administrativas para complementar documentação de licitantes quando a documentação apresentada por estes contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante.

Ao tratar sobre o tema, a norma homenageia os princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, constituindo-se em um vetor para a atividade da Administração licitante. Com esteio nessa normativa, a doutrina e a jurisprudência têm entendido possível a realização de diligências pela comissão de licitação ou pelo pregoeiro para sanar algumas falhas de documentação, como nos casos em que os documentos são facilmente acessados na internet. É o que se vê do artigo publicado pela Consultoria Zênite, adiante citado:

Título HABILITAÇÃO – FALHAS NA DOCUMENTAÇÃO – DOCUMENTO PÚBLICO E DE FÁCIL ACESSO – FORMALISMO MODERADO – DILIGÊNCIAS – POSSIBILIDADE Data 29/10/2018  
Questão "O licitante deixou de apresentar certidão exigida como condição de habilitação. O documento é público e de fácil acesso a qualquer pessoa. É possível a realização de diligência?"

**ORIENTAÇÃO ZÊNITE**

Como regra, ao acudirem ao certame, os licitantes devem se certificar de que reúnem todas as condições de habilitação exigidas, conferindo se foram acostados todos os documentos elencados no edital, bem como se estes refletem as informações mínimas e indispensáveis para assegurar a aferição da sua habilitação.

Contudo, eventuais omissões nos documentos apresentados não podem ser tomadas como motivos para a inabilitação automática dos licitantes.

Não por outro motivo, a Lei de Licitações estabelece a prerrogativa para realizar diligências, nos seguintes moldes:

"Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...). § 3º 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 originariamente da proposta." Destacamos.)

Esse dispositivo autoriza a realização de diligência "em qualquer fase da licitação", tendo como objetivo viabilizar a tomada de decisões de forma mais segura e objetiva. Sobre essa providência, leciona Renato Geraldo Mendes:

"A terceira parte do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93 refere-se à finalidade da diligência. Diz o referido preceito que a diligência se destina a 'esclarecer ou a complementar a instrução do processo'. O teor do dispositivo revela que a diligência está intimamente relacionada à tomada de uma

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO**

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)

—  
[Handwritten signature]



2024

---

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL**

---

CNPJ 88.142.302/0001-45 – w [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

decisão. É em razão de uma decisão a ser tomada pela autoridade ou comissão que a diligência se torna uma possibilidade. A palavra 'esclarecer' indica justamente isso, ou seja, para decidir, é preciso ter mais certeza, aclarar eventual dúvida existente e informar-se melhor a fim de que a decisão seja adequada. **A palavra 'complementar' cumpre basicamente a mesma função, mas indica também a necessidade de possibilitar que outros elementos comprobatórios ou de convicção, além dos já existentes, sejam trazidos para o processo.** Reafirma-se, então, que a finalidade da diligência é viabilizar a melhor decisão possível." (Destacamos.)

A finalidade maior pretendida pela diligência, assim, é a de viabilizar a adequada instrução do processo e conseqüentemente possibilitar que a tomada de decisão seja feita de forma mais adequada e objetiva possível. Com a sua realização, suprimem-se dúvidas acerca do conteúdo dos documentos, o que potencializa a retidão das decisões a serem tomadas.

Tomando em conta essa finalidade pretendida pela diligência, o Tribunal de Contas da União já reconheceu que a sua realização constitui verdadeiro dever dos gestores públicos, tal como se depreende do seguinte precedente:

"Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993)." (Acórdão nº 3.418/2014-Plenário)

Trata-se de racional voltado a privilegiar os princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, por força dos quais aspectos formais não podem se sobrepor à realidade.

Ao enfrentar a questão, Marçal Justen Filho leciona:

**"Há uma forte tendência ao reconhecimento de que defeitos puramente formais poderão ser sanados, especialmente quando não existir controvérsias relativamente à situação fática.** Assim, a apresentação de certidão destinada a comprovar situação inquestionável, constante em cadastros públicos, tende a ser admitida. **Se o sujeito não se encontra falido, mas deixou de apresentar o documento adequado, seria um formalismo excessivo promover a sua inabilitação.** O que não se poderá aceitar será a apresentação tardia de documentos que deveriam integrar a proposta, por exemplo. Se uma planilha foi exigida no ato convocatório e o particular deixou de apresentá-la, existe defeito insuperável na proposta. Se o edital exigia a apresentação do Documento balanço e o particular não cumpriu a exigência, deverá ser inabilitado." (Destacamos.)

**Sob esse enfoque, entende-se que a Administração deve promover consulta ao sítio oficial do órgão competente pela emissão da certidão faltante, tendo como objetivo verificar se o licitante encontra-se ou não em condição de regularidade.**

Esta solução já foi admitida pelos órgãos de controle, conforme se depreende do entendimento defendido pelo Tribunal de Contas da União no precedente abaixo:

---

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)

1  
2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 - w [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

"REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR LICITANTE. SUPOSTAS IRREGULARIDADES PRATICADAS PELAS (OMISSIS). **INCLUSÃO DE CERTIDÃO EXTRAÍDA PELA INTERNET DURANTE A SESSÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO. NEGADO PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO. [...]**

Relatório do Ministro Relator... À vista dos preços inferiores cotados pela empresa, a Pregoeira, no uso de suas atribuições e conforme item 9.10 do Edital (vide item 2.2 supra) e art. 11, inciso XIII do Decreto nº 3.555/2000, autorizou a extração da documentação pela Internet na sessão. 7. Cumpre informar que **tal certidão é rotineiramente fornecida no site da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional/Ministério da Fazenda, bastando preencher os campos indicados com o número do CNPJ e o nome completo da empresa. Ademais, a veracidade das informações constantes da dita certidão ou da manutenção da condição 'negativa' pode ser conferida, a qualquer momento, na página <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>, não persistindo dúvidas quanto à autenticidade e validade do documento assim obtido. Como bem ressaltou a Sra. Pregoeira no exame do recurso interposto pela PRAISE (fl. 34), 'afirmar que a Certidão Negativa da Dívida Ativa da União, obtida através da Internet não é um documento original, seria acusar a própria união de emissão irregular do documento', o que vem a ratificar como plenamente adequada a solução encontrada, a qual possibilitou que a documentação ausente fosse devidamente apresentada, passando a fazer parte integrante do processo licitatório, e ainda, que a licitação fosse adjudicada a favor do menor preço cotado, consoante os princípios norteadores do pregão. (...) Ademais, vale lembrar os entendimentos apontados pela Sra. Prêgoeira, quanto à lição do Prof. Lucas Rocha Furtado e quanto à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (item 3, alíneas 'g', 'j' e 'l' supra), sobre a necessidade de se buscar a distinção entre vinculação às cláusulas editalícias e exigências desnecessárias. [...]**

Voto do Ministro Relator(...) Assim, a interpretação e aplicação das regras nele estabelecidas deve sempre ter por norte o atingimento das finalidades da licitação, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuem para esse desiderato. No presente caso, **não se afigura que o ato impugnado tenha configurado tratamento diferenciado entre licitantes, ao menos no grave sentido de ação deliberada destinada a favorecer determinada empresa em detrimento de outras, o que constituiria verdadeira afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Ao contrário, entendo que foi dado fiel cumprimento ao citado art. 4º, parágrafo único, do Decreto 3.555/2000, no sentido de que 'as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação'. Não se configura, na espécie, qualquer afronta ao interesse público, à finalidade do procedimento licitatório nem à segurança da contratação, uma vez que venceu o certame empresa que, concorrendo em igualdade de condições, ofereceu proposta mais vantajosa e logrou comprovar, na sessão, a aptidão para ser contratada."**  
(Acórdão nº 1758/03-Plenário - Grifamos.)

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 - [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

2042

Também sobre o tema, a Zênite já se manifestou em Pergunta e Resposta veiculada na Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC) nº 232, jun/2013, p. 629:

"A habilitação é fase da licitação pública que tem por finalidade aferir a capacidade e a idoneidade dos licitantes para contratar com a Administração. Conforme disciplina constante da Lei nº 8.666/93, essa aferição é realizada por meio dos documentos apresentados pelos participantes, indicando o cumprimento das exigências do ato convocatório, na data designada nesse instrumento para a entrega do envelope de habilitação.

Como se vê, a Lei de Licitações determinou a forma e o momento adequados para a comprovação do cumprimento das exigências de habilitação em certames licitatórios. Significa que a ausência de um documento de regularidade ou a sua apresentação intempestiva, a rigor, poderiam ensejar a inabilitação do licitante.

Esses preceitos legais, todavia, não podem ser interpretados de forma absoluta ou com excesso de formalismo capaz de malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo a competitividade e contrariando o disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição da República, que veda as exigências irrelevantes e impertinentes à garantia do cumprimento das obrigações.

É preciso 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 as certidões faltantes serem obtidas mediante diligência na internet durante a análise respectiva. Nesses casos, se a consulta indicar a regularidade do licitante naquele momento, a habilitação se impõe".

(...)

Constatada a sua condição de regularidade, o licitante será habilitado. Além disso, qualquer que seja o resultado da diligência, deverá ser juntado aos autos do processo administrativo.

Também na mesma linha, peço *vênia* para colacionar entendimento consolidado do Tribuna de Contas da União, já citados pela Comissão de Licitações em sua ata de julgamento:

Acórdão TCU nº 1.795/2015-Plenário - (...) "irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência".

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 - Centro - CEP 96570-000 - Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

Acórdão nº 1211/2021-P – Ementa: “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)”.

Com base nos princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, doutrina, jurisprudência e órgãos de controle que se posicionam pela possibilidade de a Administração realizar diligências 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, entendo, S.M.J., pela legalidade de a Administração efetuar diligências administrativas para completar documentação não entregue pelo licitante, quando estes documentos estiverem disponíveis na data aprazada e não sejam passíveis de alteração quando da consulta, para comprovar a regularidade do licitante. Nesse caso, não será penalizar o licitante, pois a falta estará devida e legitimamente suprida pela Administração Pública.

### III. CONCLUSÃO

Portanto, no presente caso, entende essa Procuradoria Jurídica que assiste razão à Comissão de Licitações em NEGAR PROVIMENTO ao Recurso interposto pela empresa CH ROGGIA CONSTRUÇÕES LTDA, em face da habilitação da empresa TR ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, no Edital de Licitação nº 3511/2023, mantendo a HABILITAÇÃO da segunda, pois a decisão está consolidada nos princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, doutrina, jurisprudência e órgãos de controle e nenhuma das alegações da recorrente são capazes de demonstrar quaisquer irregularidades que possam macular o processo licitatório, tampouco de impor restrições ao caráter competitivo da licitação não decorrentes de justificativa suficiente para tanto. Ressaltando que a nosso ver a Comissão de Licitações sempre observou os princípios norteadores da Licitação.

Ante o exposto, em face dos fundamentos de fato e de direito apresentados, opina-se, sob a ótica estritamente jurídica, Homologação da decisão que entendeu por NEGAR PROVIMENTO ao Recurso interposto pela empresa CH ROGGIA CONSTRUÇÕES LTDA, e MANTER A HABILITAÇÃO da empresa TR ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)

tampouco de impor restrições ao caráter competitivo da licitação não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – [www.cacapava.rs.gov.br](http://www.cacapava.rs.gov.br)

2 de 2

LTDA, no Edital de Licitação nº 3.511/2023, com prosseguimento do certame do procedimento licitatório, eis que encontra-se de acordo com a Legislação pertinente e vigente.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculado ao administrador em sua decisão.

Nesse sentido é o entendimento do STF que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, técnico/jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-i - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

S.M.J. É o parecer. À Consideração Superior.

Caçapava do Sul, RS, 06 de fevereiro de 2024.

  
Luciano Rosa Pavanatto

Advogado - OAB/RS 110.501

Procurador Geral do Município – Portaria 23.376/2021

DE ACORDO  
08/02/24  


PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 386, Sala 301 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.  
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: [juridico@cacapava.rs.gov.br](mailto:juridico@cacapava.rs.gov.br)