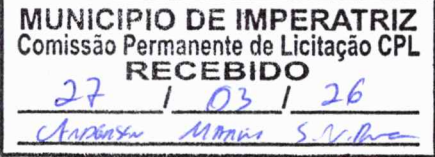




ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

DECISÃO ADMINISTRATIVA



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 02.04.00.0080/2025-SEAMO
MODALIDADE: Pregão Eletrônico nº 11/2025
RECORRENTE: COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E SERVIÇOS R.G LTDA

DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E SERVIÇOS R.G LTDA, em face da decisão da Pregoeira que a inabilitou do Pregão Eletrônico nº 011/2025, cujo objeto é o Registro de Preço para eventual e futura contratação de empresa especializada no fornecimento de material de limpeza, higiene e descartáveis.

A inabilitação ocorreu devido à não apresentação da "Certidão Conjunta Negativa de Débitos (Pessoa Física)" de todos os sócios da empresa, documento exigido expressamente no item 14.2.4 do Edital.

A Recorrente sustenta, em síntese, que a exigência é ilegal e desproporcional, violando o art. 62 da Lei nº 14.133/2021, que trata da habilitação da pessoa jurídica, e a autonomia desta em relação aos seus sócios.

A Pregoeira, por sua vez, manteve a decisão, fundamentando-a no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, na preclusão do direito de impugnar o edital e na necessidade de garantir o tratamento isonômico entre os licitantes.

Os autos foram devidamente instruídos e encaminhados a esta Autoridade Superior para análise e decisão final, conforme o rito do art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório. Passo a decidir.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

DA FUNDAMENTAÇÃO

A análise do mérito recursal deve ser pautada pelos princípios que regem a Administração Pública e o processo licitatório, notadamente a legalidade, a vinculação ao instrumento convocatório, a isonomia e o julgamento objetivo..

Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é uma das vigas mestras do procedimento licitatório brasileiro, estabelecendo que o edital, uma vez publicado, torna-se a lei interna que rege o certame.

Tal princípio, consagrado no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**, impõe uma obrigação mútua: tanto a Administração Pública quanto os licitantes devem se submeter estritamente às regras e condições nele estabelecidas, garantindo um ambiente de segurança jurídica, previsibilidade e objetividade para todos os envolvidos.

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).

A finalidade precípua deste princípio é afastar a discricionariedade e o subjetivismo do julgador no momento da análise das propostas e dos documentos de habilitação. Ao fixar critérios claros e prévios, o edital assegura que a competição



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

se desenvolva em terreno neutro, onde todos os participantes conhecem as regras do jogo e sabem que elas serão aplicadas de maneira uniforme. A quebra dessa vinculação, por parte da Administração, representaria um ato de arbítrio, minando a confiança no processo e violando a própria legalidade.

No caso concreto, a regra que fundamentou a inabilitação da Recorrente é de clareza solar. O **item 14.2.4 do Edital** não deixa margem para interpretações divergentes ou dúvidas, ao prever a necessidade de apresentação da: "*Certidão Conjunta Negativa de Débitos quanto aos Tribunais Federais e a Dívida Ativa da União Pessoa Física de Todos os Sócios*".

14.2.4. Prova de regularidade com a Fazenda Federal, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02/10/2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional e Certidão Conjunta Negativa de Débitos quanto aos Tribunais Federais e a Dívida Ativa da União Pessoa Física de Todos os Sócios;

A redação é taxativa e não abre exceções, sendo um comando direto e de fácil compreensão para qualquer licitante diligente.

A atuação da Pregoeira, ao inabilitar a empresa por não ter apresentado o referido documento, **não representa excesso de formalismo**, mas sim o estrito cumprimento de um dever legal. A Administração não possui a faculdade de "escolher" quais cláusulas do edital irá cumprir; ela tem o dever-poder de zelar pela sua fiel execução. Flexibilizar uma regra tão clara em favor de um único licitante



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

seria o mesmo que reescrever o edital após o início da disputa, em flagrante prejuízo aos demais.

Este apego às regras editalícias materializa, ainda, o **princípio do julgamento objetivo**, também previsto no art. 5º da Lei de Licitações. O julgamento foi objetivo porque se baseou em um critério simples e verificável: o documento foi ou não foi apresentado? A resposta negativa impôs, de forma vinculada, a consequência da inabilitação, sem que a Pregoeira precisasse adentrar em juízos de valor sobre a importância do documento ou as razões de sua ausência.

Por fim, é imperativo considerar que a segurança jurídica é uma via de mão dupla. Os licitantes que se esforçaram para cumprir cada uma das exigências do edital, incluindo a apresentação da certidão pessoal de seus sócios, o fizeram confiando que a Administração aplicaria a mesma régua a todos. Desconsiderar a falta documental da Recorrente seria trair a confiança desses outros competidores e macular irremediavelmente a lisura do Pregão Eletrônico nº 011/2025.

Da Preclusão do Direito de Impugnar o Edital

A Recorrente, em sua peça recursal, dedica-se a atacar a validade e a pertinência da cláusula editalícia que exigia a certidão de seus sócios. Contudo, o faz em momento completamente inadequado. A legislação, visando justamente a estabilização das regras do jogo, prevê um momento específico para esse tipo de questionamento: a fase de impugnação ao edital, regida pelo **art. 164 da Lei nº 14.133/2021**. Este artigo faculta a qualquer pessoa o direito de impugnar os termos do edital até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

Ao se manter inerte durante todo o prazo de impugnação, a Recorrente praticou um ato de aceitação tácita. Ela concordou com a integralidade das regras estabelecidas, incluindo a do item 14.2.4. Essa concordância é, inclusive, reforçada pelo próprio instrumento convocatório, que em seu item 4.12 funciona como uma cláusula de adesão contratual, ao afirmar que:

4.12. A entrega da proposta e dos documentos de habilitação, sem que tenha sido tempestivamente impugnado o presente edital, implicará na plena aceitação, por parte dos interessados, das condições nele estabelecidas".

A conduta da empresa configura o que a doutrina jurídica denomina *venire contra factum proprium* (comportamento contraditório). Primeiramente, a licitante aceita as regras e participa do certame, gerando na Administração e nos demais concorrentes a legítima expectativa de que se submeterá a elas. Posteriormente, ao obter um resultado desfavorável (sua inabilitação), ela adota um comportamento oposto, passando a atacar a validade da própria regra que antes aceitou. Tal atitude viola o princípio da boa-fé objetiva, que deve nortear todas as relações jurídicas.

Permitir a discussão sobre a legalidade de cláusulas editalícias em fase de recurso criaria um cenário de caos e insegurança jurídica. Qualquer licitante inabilitado por não cumprir um requisito poderia, então, pleitear a anulação da regra, transformando o recurso, que serve para corrigir erros de julgamento, em uma nova e extemporânea via de impugnação. A jurisprudência é sólida ao rechaçar essa manobra, confirmando que a irresignação com os termos do edital manifestada somente após a inabilitação encontra o óbice da preclusão temporal

É crucial distinguir o objeto do recurso administrativo do objeto da impugnação. A impugnação serve para questionar a **validade da regra** em tese. O recurso, por sua vez, serve para questionar a **aplicação da regra** a um caso concreto, ou seja, um erro de julgamento da comissão ou do pregoeiro. A Recorrente tenta,



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

indevidamente, usar o recurso para a finalidade da impugnação, o que é processualmente inadmissível.

A questão a ser analisada em sede de recurso não é se a exigência do item 14.2.4 era legal ou proporcional, mas simplesmente se a Pregoeira aplicou corretamente a regra ao constatar a ausência do documento. Sendo a regra clara e o descumprimento, incontroverso, a decisão de inabilitar foi um ato vinculado e correto.

A discussão sobre a validade da norma está, irremediavelmente, superada pela preclusão, como confirmam nossos tribunais.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. REQUISITOS. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA QUE DEIXOU DE ATENDER ÀS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. 1. A irresignação com a forma de apuração da capacidade econômica foi manifestada somente após a inabilitação da empresa. **Incide, no caso a preclusão temporal no que tange à insatisfação com os termos do edital.** 2. Da análise do Edital de Pregão nº 34/2021, verifica-se que o instrumento do procedimento licitatório foi claro ao determinar como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, que o Pregoeiro verificasse o eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta de cadastros públicos diversos. 3. O processo licitatório é regido pelo princípio básico da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.666/93. **Precedentes desta Corte.** 4. A presunção



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

de legitimidade dos atos administrativos e a vinculação das partes ao edital devem ser observadas pelos licitantes e pelo Poder Judiciário, especialmente em cognição sumária. 5. A possibilidade de adoção de diversos meios para comprovação da capacidade econômica é posta à disposição do administrador, cabendo ao Poder Judiciário intervir apenas em casos de exigências ilegais ou desarrazoadas. Não há indícios de ilegalidade, abusividade ou ausência de razoabilidade nos critérios adotados pela Administração para aferição da capacidade econômico-financeira no pregão. A agravante não demonstrou o cumprimento dos critérios editalícios na forma prevista pelo instrumento convocatório, o que afasta a probabilidade do seu direito. 6. Para fins de resguardo do interesse público, o qual compreende não só os interesses específicos da Administração Pública como também os de toda coletividade, deve prevalecer a observância dos princípios que norteiam as licitações em geral, especificamente os da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, não havendo, portanto, irregularidade na inabilitação de participante que não atendeu integralmente às exigências editalícias, previamente estabelecidas. 7. Agravo de instrumento desprovido. Agravo interno prejudicado. (TRF-4 - AI: 50532706420214040000, Relator: VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, Data de Julgamento: 04/05/2022, QUARTA TURMA)

Portanto, por não ter se valido do instrumento processual adequado (impugnação) no momento oportuno, a Recorrente perdeu o direito de se insurgir contra o mérito da exigência contida no edital. A matéria encontra-se preclusa, devendo o recurso, neste ponto, ser rechaçado por não atacar o verdadeiro fundamento da decisão - a correta aplicação de uma regra vigente e aceita pela própria licitante.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

Da Isonomia e da Impossibilidade de Juntada Posterior de Documento Essencial

Acolher o pleito da Recorrente para permitir a juntada tardia de um documento de habilitação representaria uma ofensa direta e frontal a este princípio. Seria conceder a ela uma segunda oportunidade, uma chance de corrigir uma falha de sua própria diligência, benefício este não estendido aos demais licitantes, que podem, inclusive, ter sido desestimulados a participar do certame justamente por não possuírem, à época, a totalidade dos documentos exigidos, incluindo a certidão pessoal de seus sócios.

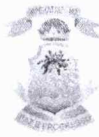
A Recorrente, implicitamente, invoca a aplicação do princípio do formalismo moderado, sugerindo que a ausência do documento seria um vício sanável. Contudo, é fundamental traçar a distinção, consolidada na lei e na jurisprudência, entre um mero erro ou falha formal em um documento **já apresentado** e a completa **ausência de um documento essencial**. O primeiro pode ser objeto de diligência; o segundo, não.

O **art. 64 da Lei nº 14.133/2021** autoriza a realização de diligências para "esclarecer ou complementar a instrução do processo", mas veda expressamente "a inclusão de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta".

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.

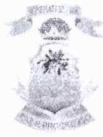


ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

A norma é clara: a diligência serve para sanar dúvidas sobre documentos existentes (por exemplo, uma certidão ilegível ou com um erro material), mas jamais para admitir a inclusão de um documento que foi inteiramente omitido pelo licitante.

Conforme decidido pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, a diligência do art. 64 não se presta a substituir documento essencial ausente ou insatisfatório, pois isso violaria a isonomia e a segurança jurídica do certame. A apresentação extemporânea de uma nova certidão não se caracteriza como mera complementação, mas sim como a inclusão de um documento novo, o que é expressamente proibido.

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PÚBLICA. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO ESSENCIAL NO PRAZO EDITALÍCIO. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO POSTERIOR. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME Apelação interposta contra sentença que denegou a segurança pleiteada por empresa inabilitada no Pregão Eletrônico nº 007/2024, sob o fundamento de não apresentação, no prazo previsto, de certidão de registro e quitação válida junto ao Conselho Regional de Administração do Estado de Mato Grosso (CRA/MT), conforme exigido no edital. A impetrante defende a possibilidade de suprimento da irregularidade mediante nova certidão, apresentada em diligência. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há duas questões em discussão: (i) definir se a ausência de apresentação tempestiva de certidão de registro e quitação válida junto ao CRA/MT autoriza a inabilitação da licitante; e (ii) estabelecer se a diligência prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 permite a juntada posterior de documento essencial não apresentado no prazo editalício. III. RAZÕES DE DECIDIR O princípio da vinculação ao edital obriga a Administração e os licitantes ao estrito cumprimento das exigências editalícias, inclusive



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

quanto ao prazo e à forma de apresentação da documentação exigida para habilitação. A exigência de certidão válida de registro e quitação junto ao CRA/MT encontra-se expressamente prevista no item 32.1.6, alínea d, do edital, sendo requisito de habilitação técnica indispensável ao regular prosseguimento da licitação. A certidão apresentada pela empresa foi emitida em data posterior à abertura da sessão pública, configurando inadimplemento ao requisito editalício e justificando sua inabilitação. A diligência prevista no art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza apenas o saneamento de falhas formais ou a complementação de informações de documentos já apresentados, não sendo admissível a substituição de documento essencial ausente ou insatisfatório. A apresentação extemporânea de nova certidão, com número e data diferentes da anterior, não se caracteriza como mera complementação, mas sim como substituição de documento essencial, hipótese vedada pelo edital e pela jurisprudência consolidada do STJ. A aplicação do princípio da isonomia impede a flexibilização das regras editalícias em benefício de apenas um licitante, sob pena de ofensa à impessoalidade, à segurança jurídica e à integridade do certame. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso desprovido. (TJ-MT - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL: 10013157020248110051, Relator: MARIA EROTIDES KNEIP, Data de Julgamento: 26/08/2025, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 26/08/2025)

Em suma, o ato de inabilitar a Recorrente não foi uma decisão de rigor excessivo, mas a única medida compatível com a preservação do princípio da isonomia. Aceitar o documento nesta fase não seria um ato de razoabilidade, mas um ato de favoritismo, que anularia a igualdade de condições entre os competidores e criaria um precedente perigoso, incentivando a negligência na montagem das



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

propostas e fragilizando a seriedade dos processos licitatórios conduzidos por esta municipalidade.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento nos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, e em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência aplicável, **DECIDO**:

1. **CONHECER** o recurso administrativo interposto pela empresa **COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E SERVIÇOS R.G LTDA**, por ser tempestivo;
2. No mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, para **MANTER INTEGRALMENTE** a decisão da Pregoeira que inabilitou a Recorrente do Pregão Eletrônico nº 011/2025, por descumprimento do item 14.2.4 do Edital.

Publique-se. Cumpra-se.

Imperatriz/MA, 27 de março de 2026.

RÔMULO DA SILVA ANDRADE

Secretário Municipal de Administração e Modernização