



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU

PARECER n. 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.000717/2019-98

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA:

I) - O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 trata da impossibilidade de juntada de novos documentos, após encerrada a fase de habilitação;

II) - Autorização legal nos incisos do citado art. 64 para realização de diligências visando complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame, bem como visando a atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;

III – O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 64 da Nova Lei de Licitações, não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo agente condutor do certame.

IV – Necessidade de o edital estabelecer, de forma expressa, os prazos e condições dos documentos que podem ser juntados posteriormente.

1. A Sra. Coordenadora-Geral da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU, no uso da competência prevista no art. 5º, II, da Portaria CGU nº 10, de 02 de junho de 2015, encaminha o procedimento, solicitando manifestação sobre a disciplina a ser aplicada ao art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que trata da impossibilidade de juntada de novos documentos, após encerrada a fase de habilitação.

2. Assim dispõe o dispositivo em comento:

*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.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

(destacamos)

3. A questão se torna controversa pela dificuldade de se precisar o que pode ser considerado como "substituição ou apresentação de novos documentos", mesmo porque o dispositivo legal excepciona algumas hipóteses decorrentes de diligências realizadas pela Administração licitante.

4. Nesse sentido, podemos trazer diversos julgados do Tribunal de Contas da União, que tratavam do tema no âmbito da, já expirada, Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público. (Acórdão2239/2018-TCU-Plenário, Relatora Ministra ANA ARRAES) .

É 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 prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame.

(Acórdão 1795/2015-TCU-Plenário, Min. José Múcio Monteiro)

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. (Acórdão357/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro BRUNO DANTAS)

5. Já, sob a égide da nova Lei nº 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União, permanece firme na mesma linha de entendimento de que deve ser aplicado o princípio do formalismo moderado e que deve ser flexibilizada a interpretação da vedação legal acerca da proibição à apresentação ou substituição de novos documentos:

[...] 10. Entretanto, conforme observado na instrução precedente (peça 18, p. 4-5) , em julgado recente (Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário - Relator Walton Alencar Rodrigues) , o Tribunal entendeu que 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 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) . 'Como visto, a interpretação literal do termo '[documentos] já apresentados' do art.26, § 9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento 'que deveria constar originariamente da proposta', prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 pode levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim) .[...]

"Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados."

Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

(Acórdão 988/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro ANTONIO ANASTASIA) ;

Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.(Acórdão 988/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro ANTONIO ANASTASIA) ;

[...] 69. No caso em tela, verifica-se que a empresa Ambipar informou que poderia promover a inclusão em sua especificação operativa das autorizações necessárias, visto que já possuía para outros modelos de aeronaves. Dessa forma, infere-se que seria razoável diligenciar sobre essa possibilidade, ou até mesmo conceder prazo para complementação da documentação, uma vez que não altera a substância da proposta. 70. A diligência prevista no §3º do art. 43 da Lei 8.666/1993 c/c alínea h do inc. XII do art. 8º, inc. VI do art. 17 e art. 47 do Decreto 10.024/2019, pode e deve ser utilizada para sanar falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes. [...] 72. Além disso, conforme consignado no Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, 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). 73. De acordo com o referido julgado, a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo agente condutor do certame. 74. Dessa forma, deveriam os responsáveis pela condução do referido certame ter realizado as devidas diligências, para verificarem a veracidade das alegações da representante, tendo em vista a possibilidade de consulta à Anac sobre a possibilidade de a empresa conseguir incluir essa autorização para outras aeronaves, ou dar oportunidade de apresentação dessa autorização em novo atestado atualizado.

(Acórdão 1414/2023 - Plenário)

6. O entendimento consolidado na colenda Corte Federal de Contas é de que a vedação à inclusão de documento “que deveria constar originariamente da proposta”, prevista no antigo art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e repetido no, acima reproduzido, art. 64 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deve se limitar ao documento que o licitante não possuía no momento da licitação. Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, deverá ser solicitado pela Administração Pública licitante.

7. A justificativa para tanto seria que a admissão da juntada de documentos que apenas venham a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame não violaria 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, resultaria em objetivo antagônico ao interesse público.

8. A nova Lei nº 14.133/2021 evolui com relação à sua antecessora, vez que trouxe, em seu corpo dispositivos expressos que buscam se coadunar à jurisprudência aqui colacionada, pois, os incisos do art. 64, tratam da possibilidade de se realizar diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de **fatos existentes à época da abertura do certame.**

9. Dessa forma, é razoável concluir que o legislador anuiu com a interpretação consolidada pelo c. TCU e que a norma vigente se amoldou com o entendimento de que é possível e, até mesmo, necessário que seja diligenciada a obtenção de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, ainda que não tenham sido apresentados, no momento adequado, por equívoco ou falha.

10. De fato, prestigiando o princípio do formalismo moderado e buscando alcançar o objetivo da licitação que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, deve-se admitir que circunstâncias presentes no momento indicado pelo edital para apresentação da habilitação ou proposta da licitação, mas que não foram devidamente comprovadas pelo licitante, sejam objeto de diligências com o objetivo de sanar esta omissão, sem que isso possa ser considerado ofensa ao princípio da legalidade ou da isonomia.

11. Tal faculdade se revela como verdadeira obrigação da Administração Pública, que não deverá excluir do certame o licitante que deixa de apresentar documento que ateste condição preexistente sem permitir a oportunidade de que tal lacuna seja preenchida, sob pena de se privilegiar o processo em detrimento do resultado almejado pelo legislador (seleção da proposta mais vantajosa).

12. No entanto, tal flexibilização não pode admitir um potencial tumulto no procedimento administrativo que poderia advir de uma completa ausência de regramento dispondo sobre prazos e condições de apresentação da

complementação em tela.

13. Dessa forma, o instrumento convocatório deverá, necessariamente, estabelecer, de forma expressa, que o pregoeiro ou agente de contratação poderá admitir, por decisão fundamentada, novos documentos de habilitação desde que identifique quais situações poderão ser objeto de aferição e sob a condição de que se trate de averiguação, atualização ou complementação de situação ou exigência atendida pelo licitante no momento da abertura do certame.

14. Ademais, o instrumento convocatório também deverá estabelecer prazo para envio da documentação e a possibilidade ou não de sua prorrogação motivada pelo pregoeiro ou agente de contratação.

CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, conclui-se pela possibilidade de a Administração realizar diligências visando a obtenção de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta que venham atestar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, ainda que não tenham sido apresentados, no momento adequado, por equívoco ou falha, desde que tal faculdade esteja devidamente prevista expressamente e disciplinada no instrumento convocatório que deverá estabelecer prazo para envio da documentação, bem como identificar quais situações poderão ser objeto de aferição.

16. Este é o parecer que, neste momento, submeto à consideração dos membros da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/CGU/AGU, para que, se aprovado, seja encaminhado à Senhora Diretora do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos-DECOR/CGU/AGU, para adoção das providências que julgar cabíveis.

Fernando Ferreira Baltar Neto
Advogado da União

Michelle Marry Marques da Silva
Advogada da União - Coordenadora

Rafael Schaefer Comparin
Advogado da União

Ana Lídia Vasconcelos
Procuradora da Fazenda Nacional

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado
Advogada da União

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão
Procurador Federal

Diego Franco de Araújo Jurubeba
Procurador Federal

Fabício Lopes Oliveira
Procurador Federal

Flávio Garcia Cabral
Procurador da Fazenda Nacional

Lucas Hayne Dantas Barreto
Procurador Federal

Thyago de Pieri Bertoldi
Advogado da União

Danielle de Azevedo Vieira
Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000717201998 e da chave de acesso da73bdc5



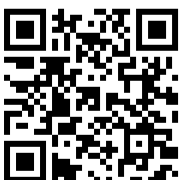
Documento assinado eletronicamente por DIEGO FRANCO DE ARAÚJO JURUBEBA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO FRANCO DE ARAÚJO JURUBEBA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-01-2025 15:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-01-2025 10:51. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-01-2025 17:50. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-01-2025 17:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-01-2025 14:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-01-2025 17:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-01-2025 17:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-01-2025 16:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-01-2025 13:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1856858228 e chave de acesso beb33502 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-01-2025 11:10. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
