

RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 000399/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 030/2025

RECORRENTE: GB MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **GB Materiais de Construção Ltda.**, em face da decisão que a declarou **inabilitada** no Pregão Eletrônico nº 030/2025, em razão da não apresentação, no momento da habilitação, da **Certidão Negativa de Falência e Concordata**, exigida pelo item 8.2.3, alínea “n”, do edital.

Em suas razões recursais, a empresa sustenta, em síntese, que:

- a) jamais esteve em estado falimentar ou em recuperação judicial, fato comprovado por certidão negativa posteriormente apresentada;
- b) a certidão apresentada possui natureza meramente declaratória, limitando-se a atestar situação jurídica pré-existente à data da sessão pública;
- c) apresentou balanço patrimonial e demonstrativos contábeis regulares, com índices econômico-financeiros positivos, demonstrando plena capacidade de execução contratual;
- d) a inabilitação decorreu de falha formal sanável, devendo ser aplicado o princípio do formalismo moderado, conforme entendimento consolidado dos Tribunais de Contas.

Em contrarrazões:

A empresa **INTEGRAL COMERCIAL E FORNECEDORA LTDA** apresentou contrarrazões, pugnando pela manutenção da decisão administrativa.



É o que importa relatar.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Consta registrado na plataforma BLL Compras que a empresa GB MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA manifestou, em campo próprio, sua intenção de recorrer da decisão que a inabilitou nos lotes 01 e 08, atendendo aos requisitos formais previstos no edital e na Lei nº 14.133/2021.

A empresa GB material de construção LTDA tem intensão da manifestação de recurso lote 1.

A empresa GB material de construção LTDA tem intensão da manifestação de recurso lote 8

III – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se que o recurso foi interposto dentro do prazo legal e editalício, razão pela qual dele se conhece, passando-se à análise do mérito.

III – DA ANÁLISE DO MÉRITO

III.1 – DA NATUREZA DA CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA COMO DOCUMENTO COMPROBATÓRIO DE CONDIÇÃO PRÉ-EXISTENTE

A Certidão Negativa de Falência e Concordata possui natureza declaratória, destinando-se exclusivamente a atestar situação jurídica já existente, qual seja, a inexistência de decretação de falência ou recuperação judicial.

No caso concreto, a certidão apresentada em sede recursal **não cria situação nova**, tampouco altera a realidade jurídica da empresa, limitando-se a comprovar



que **nunca houve falência**, circunstância que já existia à época da abertura da sessão pública.

Trata-se, portanto, de documento que apenas **comprova condição pré-existente**, sendo incompatível sua equiparação a "documento novo" para fins de vedação legal, vejamos o acórdão recente do TCU.

ACÓRDÃO No 602/2025 – TCU – Plenário

1. Processo no TC 000.514/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: RCS Tecnologia S.A. (CNPJ 08.220.952/0001-22).
4. Órgão: Subsecretaria de Assuntos Administrativos - MEC.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Janine Santana Dourado (41763/OAB-DF), representando RCS Tecnologia S.A.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90008/2024, sob a responsabilidade da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação, que objetivou a contratação de empresa especializada em serviços de manutenção predial, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 170, § 4o, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1o, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;

9.3. dar ciência à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação, com fundamento no art. 9o, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90008/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. inabilitação da licitante RCS Tecnologia S.A. por não apresentação do balanço patrimonial de 2023, exigido no item 8.25 do termo de referência, que poderia ter sido solicitado por meio de diligência, tendo em vista que é lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes, contrariando o art.



art. 64 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 966/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, e 988/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia; e

9.3.2. inabilitação da licitante RCS Tecnologia S.A. por não comprovação de que cumpriria as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, conforme exigência do item 8.8 do edital, uma vez que certidão do Ministério do Trabalho e Emprego, emitida em 24.11.2024, comprovava o respectivo atendimento;

9.3. comunicar a prolação do presente Acórdão à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação e à representante; e

9.4. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

Segundo o relatório, é bem específico que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que é lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes.

Ademais, cumpre destacar que a Certidão Negativa de Falência e Concordata possui natureza e dinâmica substancialmente distintas das demais certidões negativas usualmente exigidas nos editais de licitação.

Enquanto certidões fiscais, trabalhistas e previdenciárias possuem, em regra, prazo de validade exíguo e refletem situações jurídicas mutáveis em curto espaço de tempo, a certidão de falência está vinculada a ato judicial formal, dependente da instauração e do regular processamento de ação própria perante o Poder Judiciário.

A decretação de falência ou o deferimento de recuperação judicial não decorrem de fatos instantâneos ou administrativos, mas de provimento jurisdicional específico, precedido de contraditório, ampla defesa e decisão judicial expressa, o que afasta qualquer possibilidade de alteração súbita da situação jurídica da empresa entre a data da sessão pública e a apresentação posterior do documento.



Nesse contexto, a Certidão Negativa de Falência não traduz situação volátil ou contingencial, mas sim estado jurídico consolidado, cuja inexistência, quando comprovada, evidencia condição pré-existente à abertura do certame, reforçando seu caráter meramente declaratório e a plena compatibilidade de sua juntada posterior com o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União

III.II – DO FORMALISMO MODERADO, DA POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO – ART. 64 DA LEI Nº 14.133/2021 E DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

É de conhecimento geral que a jurisprudência e a doutrina prestigia que a administração pública na condução dos processos licitatórios deve observar a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório.

Assim entende-se que o formalismo moderado se relaciona com a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, sustentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 11 da lei de licitações, quais sejam: a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O Direito Administrativo contemporâneo, à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), impõe à Administração Pública o dever de adotar soluções que efetivamente promovam o interesse público, afastando posturas de excessivo rigor formal e a denominada cegueira procedimental, privilegiando a racionalidade, a finalidade do ato administrativo e a obtenção de resultados concretos e eficientes.

O **Princípio do Formalismo Moderado** impõe que as formas devem ser respeitadas apenas na medida em que sejam indispensáveis à obtenção do fim pretendido.



Conforme ensina o doutrinador **Marçal Justen Filho**:

"A licitação não é um combate destinado a selecionar o mais astuto ou o que melhor domina as regras formais. É um procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração."

Acerca do tema leciona Irene Patrícia DiomNohara:

"No caso da licitação, a exigência de formalismo deve ser sopesada diante das características do caso concreto, em virtude dos princípios da igualdade e da competitividade, para que a Administração consiga alcançar o objetivo de seleção da proposta mais vantajosa".

A vedação de inclusão de novos documentos prevista no art. 64 da Lei 14.133/2021 deve ser interpretada de forma sistemática. O que a lei veda é a criação posterior de uma condição que a empresa não detinha no momento da licitação.

No caso de documentos meramente comprobatórios de uma situação de fato já consolidada (como a solvência financeira), a ausência inicial configura vício sanável.

Quanto a diligência a ser realizada, a interpretação do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 deve ser realizada de forma **sistemática, finalística e conforme a jurisprudência consolidada**, afastando o formalismo excessivo.

O Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário**, firmou entendimento expresso no sentido do voto do relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, destacou que

"(...) 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, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim)".

O TCU, por unanimidade, concluiu: "(...) não haver vedação ao envio de documento que não altere ou modifique aquele anteriormente encaminhado", mencionando, de modo explícito, que o novo entendimento deve ser aplicado, inclusive, em relação à apresentação de novos atestados de capacidade técnica: "Por exemplo, se não foram apresentados atestados suficientes para demonstrar a habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados já seriam suficientes, poderia ser juntado, após essa verificação no julgamento da proposta, novos atestados de forma a complementar aqueles já enviados, desde que já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação". Assim, como pode-se verificar o entendimento do TCU que em que pese não tenha sido juntado o documento a que se refere o paradigma para habilitação, a experiência pretérita, uma vez sendo de conhecimento do Órgão Licitante pode ser considerada para fins de habilitação.

Acerca do assunto cabe destacar o entendimento da consultoria Zênite acerca do referido Acórdão: A Consultoria Zênite, mesmo em face do art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 – que reflete racionalidade similar àquela incorporada pelo Decreto nº 10.024/2019, defende que aspectos eminentemente formais, ou materiais que não prejudiquem a finalidade da condição imposta, não podem prejudicar a seleção da melhor oferta – finalidade essencial da licitação. (<https://zenite.blog.br/tcu-nao-cabe-interpretacao-literal-para-a-vedacao-a-inclusao-de-documento-novo/>).

Tal entendimento foi reiterado pelo **Acórdão T.C. nº 2.554/2025**, ao consignar que admitir a juntada de documentos que apenas atestem condição pré-existente não fere os princípios da isonomia e da igualdade, sendo que a desclassificação



automática, sem oportunidade de saneamento, resulta na prevalência do meio sobre o fim, em afronta ao interesse público.

Portanto, no caso em tela, a ausência inicial da certidão configura **vício formal sanável**, sendo dever da Administração oportunizar o saneamento, quando inexistente prejuízo à competitividade ou à isonomia.

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA.MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO DESTINADA À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA LOCAÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE ATENDIMENTOS POR CÂMERAS CORPORAIS. Ordem concedida na origem. Insurgência da municipalidade. Pregão eletrônico nº 058/2022. Impetrante que foi inabilitada por ausência da certidão negativa de falência e concordata, emitida pelo sajud. Apresentação apenas do documento disponibilizado pelo eproc. Sistema da municipalidade que não permitia o envio de arquivos separados. Excesso de formalismo. Possibilidade de diligência para complementar as informações acerca da qualificação econômico-financeira, prevista em edital. Sentença mantida. Recurso e reexame conhecidos e desprovidos. (TJSC; APL-RN 5010443-11.2022.8.24.0033; Terceira Câmara de Direito Público; Rel. Des. Júlio César Knoll; Julg. 23/04/2024).

Desse modo, registra-se que, no momento da decisão originária, este Pregoeiro adotou interpretação estritamente vinculada ao edital e à literalidade das exigências de habilitação, em observância ao princípio da legalidade.

Todavia, instado a se manifestar em sede recursal, e após detida reanálise dos autos, à luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente quanto à admissibilidade de documentos destinados a comprovar condição pré-existente, verificou-se a necessidade de revisão do entendimento inicialmente adotado, passando-se a aplicar o princípio do formalismo moderado, em consonância com o interesse público e a ampla competitividade do certame.

Assim, no exercício do poder-dever de autotutela administrativa, reconhece-se que a ausência da certidão negativa de falência configurou falha de natureza estritamente formal, plenamente sanável mediante diligência, notadamente



porque já constavam dos autos demonstrativos contábeis idôneos e regulares, aptos a evidenciar a solvência, a liquidez e a capacidade econômico-financeira da licitante, bem como a inexistência de situação falimentar, sem qualquer prejuízo à isonomia, à competitividade ou ao julgamento objetivo da licitação.

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça também prestigia o formalismo moderado, afastando inabilitações baseadas em rigor excessivo.

Os Tribunais têm entendido que a exclusão de licitante classificado em **primeiro lugar**, por ausência documental sanável, quando comprovada a inexistência de situação impeditiva, viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, especialmente quando a proposta apresentada é a mais vantajosa.

Ademais, cumpre registrar que a empresa **GB MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO** apresentou proposta mais vantajosa para a administração, sendo que a sua inabilitação decorreu exclusivamente da ausência inicial de documento de natureza meramente declaratória, destinado a comprovar condição jurídica pré-existente, posteriormente demonstrada nos autos, sem qualquer alteração da realidade fática ou jurídica da licitante.

Ementa: EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. **CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA E CONCORDATA. REQUISITO DO EDITAL. APRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA. INABILITAÇÃO. PROPOSTA CLASSIFICADA EM PRIMEIRO LUGAR. FORMALISMO EXCESSIVO.** PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. IRREGULARIDADE DEVIDAMENTE SANADA. SUSPENSÃO DO CURSO DO PREGÃO RELATIVAMENTE AO ITEM PARA O QUAL O IMPETRANTE APRESENTOU MENOR PREÇO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A controvérsia cinge-se a perquirir a legitimidade do ato de inabilitação do processo licitatório deflagrado pelo MUNICÍPIO DE GUAXUPÉ, regido pelo Edital nº 027/2021, de empresa que deixou de



atender, a tempo e modo, exigência contida no edital (item 7.3.3), especificamente a certidão negativa de pedido de falência e concordata. 2. Conquanto não se negue a aplicação do princípio da adstrição ao edital nos julgamentos relativos ao cumprimento das exigências formais dos certames públicos, a análise do cumprimento das exigências editalícias deve ser feita com observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para que não sejam impostas consequências de severidade incompatíveis com a irrelevância dos defeitos. 3. **Considerando ser incontroverso que a proposta apresentada pela impetrante quanto fornecimento de diesel S10 é mais vantajosa para a Administração e que comprovou, poucas horas após o término da sessão do certame satisfazer o requisito formal exigido pelo edital para viabilizar sua habilitação, a manutenção do ato administrativo de desclassificação caracteriza formalismo exacerbado e vai de encontro aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e, também a finalidade do procedimento, que é a satisfação do interesse público na escolha da melhor proposta para a Administração**

A manutenção da inabilitação, nessas circunstâncias, implicaria a desconsideração da proposta mais vantajosa, conduzindo a Administração à contratação por valor superior, em afronta direta aos princípios da economicidade, da eficiência e da razoabilidade, além de contrariar a orientação consolidada dos Tribunais de Contas quanto à vedação ao formalismo excessivo.

IV.III – DA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Cumprido esclarecer que, embora a empresa não tenha apresentado, naquele momento, a certidão negativa de falência, constata-se que foram juntados aos autos o balanço patrimonial e os demonstrativos contábeis regularmente constituídos, conforme especificado no edital 030/2025, cujos índices econômico-



financeiros evidenciam adequada liquidez, solvência e plena capacidade de assumir e executar as obrigações contratuais.

Tais elementos são suficientes para demonstrar a boa saúde econômico-financeira da licitante e a inexistência de risco à execução contratual ou de prejuízo ao erário.

Ademais, conforme já exposto em tópico próprio, a certidão negativa de falência possui natureza meramente declaratória, destinando-se a comprovar condição jurídica pré-existente, razão pela qual sua ausência inicial configura falha formal sanável, que não compromete a finalidade da exigência editalícia.

Cumprе ressaltar que, na maioria dos editais desta municipalidade, não se exige a apresentação de índices econômico-financeiros extraídos do balanço patrimonial, sendo tal exigência adotada apenas nos certames cujo vulto ou complexidade do objeto demandem comprovação adicional da capacidade econômico-financeira da licitante, como medida de resguardo à adequada execução contratual. Ainda assim, no presente caso, a empresa apresentou demonstrativos contábeis regulares, dos quais se extraem índices positivos, aptos a evidenciar, de forma inequívoca, sua boa saúde financeira e plena aptidão para cumprir as obrigações contratuais, caso venha a ser declarada vencedora.

IV.IV – DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Nos termos do princípio da **autotutela**, a Administração Pública pode rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade ou inadequação, conforme consolidado pela **Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal**, que dispõe:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se



originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos."

No caso em análise, a revisão do ato de inabilitação mostra-se necessária para adequação à legislação vigente, à jurisprudência consolidada e ao interesse público.

V – CONCLUSÃO E DECISÃO

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO DO RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa **GB Materiais de Construção Ltda.** e, **NO MÉRITO, DOU-LHE PROVIMENTO**, para:

1. **Reformar a decisão de inabilitação** anteriormente proferida;
2. **Reconhecer a certidão negativa de falência e concordata** apresentada como documento comprobatório de **condição pré-existente**, visto que a empresa enviou juntamente com o recurso.
3. **Declarar a empresa HABILITADA e VENCEDORA dos lotes 01 e 08**, determinando o regular prosseguimento do certame.

Fundão/ES, 17 de dezembro de 2025.

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA GUSTAVO
PREGOEIRO OFICIAL – AGENTE DE CONTRATAÇÃO

