

## **ILUSTRÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA AGEDOCE**

Ref.: Recurso Administrativo contra a Inabilitação do Consórcio PROGAIA/NGA – ATO CONVOCATÓRIO Nº 02/2024.

**Interessado:** Consórcio PROGAIA ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE & NGA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO

**Objeto:** Contratação de empresa para fornecimento de mão de obra para implantação de projetos hidroambientais e/ou de saneamento rural na Bacia Hidrográfica do Rio Doce – Iniciativa RIO VIVO, conforme o Programa 16 – Proteção e Conservação dos Recursos Hídricos, Lote 2 – CH DO2 Piracicaba e Lote 3 – CH DO3 Santo Antônio.

### **I. DOS FATOS**

Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão de Contratação da AGEDOCE reuniu-se para análise dos documentos de habilitação das empresas participantes do certame. A comissão era composta pela Presidente, pelo Secretário e por um Membro, todos designados pelo Diretor-Presidente da AGEDOCE, conforme a Norma Interna nº 202.0070.02.0143.2024/AGEDOCE, com amparo na Portaria IGAM nº 39/2022 e no Contrato de Gestão IGAM nº 001/2020. Com o suporte das áreas técnica, contábil e jurídica da AGEDOCE, foi realizada a análise dos documentos apresentados pelo Consórcio PROGAIA ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE & NGA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO para o Lote 02 e pela empresa AMBIENTAL ENGENHARIA LTDA para o Lote 03, após a suspensão da sessão ocorrida em 12 de dezembro de 2024. No exame dos documentos apresentados pelo consórcio PROGAIA/NGA, a comissão apresentou a seguinte análise:

1. Qualificação econômico-financeira: O balanço da empresa NGA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO foi apresentado devidamente registrado no SPED, e a Certidão Negativa de Falência e Concordata foi emitida pela sede correta da pessoa jurídica, conforme previsto no Edital;
2. Habilitação técnica: Foram apresentadas cópias coloridas de documentos sem autenticação, em desacordo com a exigência editalícia;
3. Regularidade fiscal e trabalhista: A empresa PROGAIA ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE não apresentou a Prova de Regularidade Fiscal do município de Brasília/DF, e a empresa NGA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO não comprovou sua regularidade junto à Fazenda Estadual.

Em razão da análise acima pela comissão, o consórcio PROGAIA/NGA foi declarado inabilitado, e a empresa Ambiental Engenharia Ltda., que foi considerada vencedora do Lote 02.

Em nova ata de reunião no dia 09/05/2025 foi realizado o julgamento dos documentos de habilitação da empresa COMPLETA EMPREENDIMENTOS, dessa vez para o Lote 03, após o julgamento a empresa foi considerada inabilitada, na sequência ao analisar a documentação do consórcio Progaia/NGA foi desclassificado em razão, segundo a comissão de ter apresentado valores diferentes

entre a proposta de preço e a planilha orçamentaria, e ainda considerou conforme decisão anterior que o consórcio das empresas não apresentava a habilitação correta.

Com o intuito de demonstrar de forma clara a inconsistência da decisão administrativa proferida por esta respeitável Comissão Especial de Licitação, apresentamos as Razões do Recurso.

No entanto, a referida decisão desconsiderou princípios fundamentais da administração pública, tais como razoabilidade, proporcionalidade e formalismo moderado, conforme preceituado na Lei 14.133/2021. Ademais, a exigência de autenticação dos documentos poderia ter sido suprida por meio de diligência administrativa, conforme estabelecido no artigo 64, inciso I, da referida Lei.

## **II. DAS RAZÕES**

A decisão da Comissão avaliou de forma equivocada a documentação apresentada pelo Consórcio, desconsiderando, ainda, princípios fundamentais da Administração Pública, como razoabilidade, proporcionalidade e formalismo moderado, conforme previstos na Lei 14.133/2021. A seguir, destacamos os pontos relevantes:

### **a) Habilitação técnica:**

#### **Exigência Indevida de Autenticação de Documentos**

A Comissão entendeu que os atestados e demais documentos relativos à Habilitação Técnica foram apresentados sem autenticação. No entanto, a documentação fornecida pela empresa integra seu acervo técnico e conta com a autenticação da própria entidade de classe, o CREA. Além disso, alguns atestados já possuem o selo de autenticação, garantindo sua validade e conformidade com os requisitos do certame.

Além disso, é amplamente reconhecido que as licitações presenciais têm se tornado cada vez menos comuns, seja pela evolução tecnológica, seja pela necessidade de ampliar a concorrência e facilitar a participação das empresas.

Nesse contexto, é natural que as organizações passem a armazenar e apresentar seus documentos, arquivos e declarações em formato digital, o que reforça a necessidade de uma interpretação alinhada com a realidade atual dos processos administrativos. A decisão de inabilitar o Consórcio PROGAIA/NGA foi equivocada, pois, caso houvesse qualquer dúvida quanto à autenticidade da documentação apresentada, essa questão poderia ter sido sanada por meio de mera diligência, conforme permitido pela Lei 14.133/2021 e amplamente reconhecido em diversas decisões do Tribunal de Contas da União (TCU).

O entendimento consolidado pelo TCU reforça que a Comissão de Licitação tem a prerrogativa de solicitar diligências para esclarecer eventuais inconsistências ou complementar informações em

documentos já apresentados no certame, evitando, assim, a inabilitação indevida de licitantes. No Acórdão 2835/2016 – Plenário, o TCU estabelece:

A comissão de licitação pode realizar a autenticação dos documentos apresentados por meio de cópia na própria sessão de entrega e abertura das propostas, em atenção aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e em consonância com o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993. (...)

19. Se houvesse alguma dúvida quanto à autenticidade dos documentos apresentados para comprovar a habilitação das empresas em disputa, os responsáveis pela condução do certame deveriam promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que serviriam de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993), e não desclassificar sumariamente a participante da licitação.

Ao que pese, a decisão retratar a Lei 8.666/1993 o entendimento permaneceu na Lei 14.133/2021; tamanha importância jurídica e legal.

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;

Esse entendimento também está alinhado aos princípios da Administração Pública, mais especificamente a razoabilidade, proporcionalidade e formalismo moderado. Uma vez que não haveria dúvida quanto a sua autenticidade, podendo a comissão por simples diligência verificado os documentos apresentados, o entendimento inclusive da hipótese de apresentar documentação sem autenticidade é considerado uma falha sanável, e falhas sanáveis devem ser objeto de diligência para verificação e validação.

O pregoeiro foi instituído com a finalidade de atuar como administrador do procedimento licitatório e também como negociador, conforme disposto no art. 17 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns. Esse dispositivo prevê expressamente que:

“O pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.”



Dessa forma, a legislação não impede a complementação de documentos quando a finalidade é esclarecer ou corrigir falhas formais, desde que não altere o conteúdo substancial da proposta. De fato, a Lei 14.133/2021 veda a inclusão de documentos novos após a fase de habilitação, porém permite a complementação de documentos já apresentados, conforme estabelecido no art. 63, §3º.

“Sempre que a documentação de habilitação ou a proposta apresentar irregularidade meramente formal, que não afete sua substância, a comissão de contratação ou o pregoeiro poderá conceder prazo para saneamento da falha.”

Portanto, o Pregoeiro deveria ter adotado esse entendimento e permitido a regularização da documentação por meio de diligência, assegurando assim os princípios da competitividade, razoabilidade e formalismo moderado que regem os processos licitatórios.

O Pregoeiro, no exercício de sua função, deveria realizar as diligências necessárias para esclarecer e complementar a instrução processual, sanando ou mitigando eventuais erros formais. Essa medida permitiria comprovar a autenticidade dos documentos apresentados, garantindo a correta aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e formalismo moderado, conforme estabelecido na Lei 14.133/2021.

A realização dessas diligências não comprometeria a isonomia entre os licitantes, tampouco alteraria a substância da proposta, sendo, portanto, um procedimento legítimo e necessário para assegurar a justiça e a competitividade do certame O Acórdão 1211/2021 do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a possibilidade de juntada posterior de documentos para comprovação de situações preexistentes à abertura da sessão pública, sem que isso viole os princípios da isonomia e da igualdade entre os licitantes. O entendimento do TCU determina que:

1. A apresentação de documentos para atestar condição pré-existente não fere os princípios da licitação e, pelo contrário, a desclassificação do licitante sem a oportunidade de sanar suas pendências representa um ato dissociado do interesse público, priorizando o processo (meio) em detrimento do objetivo final (fim).
2. O pregoeiro tem o dever de sanar erros ou falhas durante as fases de julgamento das propostas e habilitação, desde que tais correções não alterem a substância dos documentos nem sua validade jurídica, assegurando a competitividade e a ampla participação dos licitantes.

Assim, a decisão de inabilitação do Consórcio PROGAIA/NGA não observou esse entendimento consolidado pelo TCU, desconsiderando a possibilidade de diligência para sanar questões meramente formais. Tal procedimento deveria ter sido adotado, garantindo o princípio do formalismo moderado e evitando uma exclusão indevida do certame.

Outro aspecto fundamental a ser destacado sobre a decisão de inabilitação do Consórcio PROGAIA/NGA é que a Comissão Especial de Licitação baseou sua decisão exclusivamente na



alegada ausência de autenticação dos documentos de habilitação técnica, sem questionar a comprovação técnica ou a capacidade de execução dos serviços.

Importante ressaltar que alguns dos documentos apresentados já eram autenticados pelo próprio CREA, o que demonstra um excesso de formalismo na condução do julgamento. Esse fato torna-se ainda mais evidente ao considerar que a própria Comissão reconheceu a qualificação técnica do consórcio para a execução do objeto licitado, mas optou por não realizar diligências para verificar a autenticidade documental. Como consequência, foi habilitada uma empresa com menor expertise na área e que apresentou um preço menor vantajoso para a Administração Pública, comprometendo o interesse público e a eficiência na contratação.

Esse tipo de interpretação rígida do procedimento licitatório contraria os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e formalismo moderado, além de desconsiderar o entendimento consolidado pelo TCU, que permite sanar falhas meramente formais sem comprometer a isonomia entre os licitantes.

## **b) Regularidade Fiscal**

### **Irregularidade Fiscal Sanável**

A exigência de certidão municipal para empresa sediada em Brasília é indevida e ilegal, uma vez que Brasília não é um município, mas sim a capital federal e sede do Distrito Federal (DF), conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Diferentemente dos demais entes federativos, o Distrito Federal não possui subdivisão municipal, concentrando as competências típicas de Estados e Municípios sob a administração única do Governo do Distrito Federal (GDF).

A Constituição Federal, em seu art. 32, dispõe expressamente que o Distrito Federal não pode ser dividido em municípios, cabendo ao GDF exercer as funções legislativas e administrativas equivalentes às de Estado e Município:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em municípios, reger-se-á por lei orgânica.”

Dessa forma, a regularidade fiscal e cadastral das empresas sediadas em Brasília deve ser comprovada exclusivamente junto ao Governo do Distrito Federal (GDF), e não por meio de certidões municipais, que simplesmente não existem no âmbito do DF. O Tribunal de Contas da União (TCU) já firmou entendimento no sentido de que a exigência de certidão municipal para empresas sediadas em Brasília configura um obstáculo indevido à participação em certames licitatórios, contrariando os princípios da isonomia e ampla competitividade.

No Acórdão 1.214/2021 – Plenário, o TCU determinou que:



"A exigência de certidão municipal para empresas do Distrito Federal constitui um requisito indevido, pois não há estrutura municipal autônoma no DF, sendo a comprovação de regularidade fiscal realizada junto ao Governo do Distrito Federal."

Além disso, no Acórdão 2.867/2015 – Plenário, o TCU reforçou que a exigência de documentos inexistentes ou desnecessários restringe a competitividade da licitação e viola os princípios da legalidade, isonomia e proporcionalidade:

"É vedada a exigência de documentos que não encontram amparo na legislação vigente, especialmente quando possam restringir a ampla participação de licitantes e comprometer a competitividade do certame."

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também já decidiu, em diversas ocasiões, que exigir certidão municipal para empresas sediadas no Distrito Federal representa exigência indevida e excessiva. No Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 29.083/DF, o STJ assentou que:

"O Distrito Federal, por não possuir organização municipal, concentra as competências tributárias próprias dos municípios e dos estados, de modo que qualquer exigência de certidão municipal para empresas nele sediadas configura imposição descabida e sem amparo legal."

Dessa forma, qualquer exigência de certidão municipal para empresas estabelecidas em Brasília deve ser considerada nula, pois cria um ônus desnecessário aos licitantes e afronta os princípios da legalidade, razoabilidade e ampla concorrência previstos na Lei 14.133/2021 e na própria Constituição Federal. Portanto, a exigência de certidão municipal para empresas do Distrito Federal deve ser afastada, pois não há competência municipal separada no DF, e a regularidade fiscal deve ser comprovada exclusivamente junto ao Governo do Distrito Federal (GDF). A jurisprudência do TCU e do STJ reforça que tal exigência constitui um entrave indevido ao processo licitatório, violando a ampla concorrência, isonomia e proporcionalidade, princípios basilares das contratações públicas.

Outro caso similar ocorre com empresas sediadas no Município do Rio de Janeiro que o caso da NGA, onde determinados setores e categorias empresariais são isentos de tributos municipais. Isso significa que essas empresas não possuem débitos tributários a comprovar junto ao município, tornando injustificada a exigência de certidão municipal para a participação em licitações.

O Código Tributário do Município do Rio de Janeiro prevê isenções fiscais para diversas atividades, como:

- ✓ Empresas que prestam serviços essenciais com incentivos fiscais;
- ✓ Organizações de caráter social, educacional ou de pesquisa científica;
- ✓ Setores beneficiados por políticas de desenvolvimento econômico local.



Dessa forma, caso uma empresa do Rio de Janeiro seja isenta de impostos municipais, não há como exigir uma certidão negativa municipal para fins de habilitação em licitações. O TCU, no Acórdão 2.867/2015 – Plenário, determinou que:

“É vedada a exigência de documentos fiscais cuja apresentação não encontra respaldo na legislação tributária aplicável ao licitante, especialmente quando sua ausência decorre de isenção legalmente prevista.”

O STJ, em diversas decisões, também tem afastado a exigência de certidões fiscais indevidas para empresas que não possuem obrigação tributária.

No julgamento do REsp 1.180.137/RJ, o Tribunal decidiu que: “A exigência de certidão negativa de tributos municipais para empresa isenta viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, impondo requisito descabido para a participação em certames públicos.” Da mesma forma, empresas sediadas no Rio de Janeiro que são isentas de tributos municipais não podem ser obrigadas a apresentar uma certidão negativa de tributos que sequer são devidos.

A jurisprudência do TCU e do STJ reforça que a exigência de documentos inexistentes ou desnecessários restringe a competitividade da licitação, contrariando os princípios da legalidade, isonomia, razoabilidade e ampla concorrência, conforme previstos na Lei 14.133/2021.

Assim, qualquer exigência indevida de certidão municipal deve ser impugnada e afastada, garantindo maior competitividade e segurança jurídica aos processos licitatórios.

### **c) Proposta de preço**

Segundo a comissão, a proposta de preço e a planilha apresentada pela recorrente apresentavam valores divergentes, de R\$ 4.880.570,97 (quatro milhões, oitocentos e oitenta mil, quinhentos e setenta reais e noventa e sete centavos) na proposta de preço e R\$ 4.878.787,74 planilha de preço.

Entretanto o Edital estabelece no item 5.2.11 que serão desclassificadas as propostas com valores acima do estimado, o que não foi o caso da recorrente.

Tal diferença, ainda que não demonstrada nos arquivos, não é o suficiente para a desclassificação do consórcio, tendo em vista que a modalidade da presente licitação é CONCORRENCIA PRESENCIAL, ou seja, de qualquer maneira os valores apresentados inicialmente sofreriam alterações, e seria necessário a adequação das planilhas de preço e do envio da proposta adequada.

Sendo assim, não cabe a desclassificação do consórcio, principalmente considerando que se trata de mero equívoco no preenchimento da planilha, tal como é prejudicial para a Administração à frustração do certame, consequência essa advinda da desclassificação das empresas Progaia/NGA.



### III. DO PEDIDO

Diante do exposto, o Consórcio PROGAI/NGA requer que:

- a) Seja revista a decisão da Comissão Especial de Licitação que o inabilitou do certame;
- b) Seja considerada a aplicação do artigo 64, inciso I, da Lei 14.133/2021, permitindo a regularização da documentação por meio de diligência;
- c) Seja afastada a exigência indevida de certidão municipal para empresas sediadas no Distrito Federal e para empresas isentas de tributos no Rio de Janeiro, em conformidade com a jurisprudência do TCU e STJ;
- D) Seja reconhecida a habilitação do Consórcio PROGAI/NGA e restabelecida sua participação no certame.

A decisão administrativa proferida pela Comissão Especial de Licitação desconsiderou dispositivos legais e princípios fundamentais do direito administrativo, resultando em um ato desproporcional e que compromete a competitividade do certame. Dessa forma, requer-se a reconsideração da decisão, garantindo-se a justiça e a legalidade no processo licitatório.

Nestes termos,

pede deferimento.

Brasília/DF, 13 de maio de 2025.

IVAR GOMES DE  
OLIVEIRA:5799  
2010191

Assinado de forma  
digital por IVAR GOMES  
DE  
OLIVEIRA:57992010191  
Dados: 2025.05.13  
19:10:40 -03'00'

---

Ivar Gomes de Oliveira  
CPF 579.920.101-91  
Representante do Consórcio