



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

Resende/RJ, 18 de agosto de 2026.

Ao
Setor de Contratos e Licitações

PARECER N° 123/AGEDOCE/JUR/2026

EMENTA: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. AQUISIÇÃO DE INSUMOS. ACOLHIMENTO PARCIAL. QUESTÕES DE NATUREZA TÉCNICA PENDENTES DE ANÁLISE. RECOMENDAÇÃO DE SUSPENSÃO DO CERTAME PARA REVISÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

Trata-se de análise jurídica da impugnação administrativa apresentada pela empresa **COMPLETA EMPREENDIMENTOS LTDA – ME** em face do Edital do Ato Convocatório nº 17/2026, modalidade Pregão Presencial, cujo objeto consiste na aquisição de insumos com transporte, carga e descarga para dar continuidade à implantação de projetos hidroambientais e de saneamento rural na Bacia Hidrográfica do Rio Doce, no âmbito do Subprograma 16.1 – Iniciativa RIO VIVO.

A impugnante sustenta, em síntese, a existência de irregularidades relacionadas: à exigência de garantia adicional prevista no item 9.2 do Edital; às formalidades estabelecidas para apresentação de impugnações e recursos; aos critérios de qualificação técnica; à divergência existente entre os locais de entrega previstos no Termo de Referência e aqueles considerados na memória de cálculo do transporte; à metodologia de apuração e distribuição do custo do frete; e a inconsistências existentes entre o Edital, o Termo de Referência e a minuta contratual.

Ao final, requer a suspensão do certame, a retificação dos instrumentos e sua republicação com reabertura do prazo para apresentação das propostas.

É o relatório.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Av. Saturnino Braga, 23
Centro, Resende/ RJ

www.brasildematos.adv.br
☎ +55 24 3354 6429

f /brasildematosadvogados
in /brasildematos





BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

Preliminarmente, ressalta-se a necessidade de análise quanto ao cumprimento das condições de admissibilidade da impugnação apresentada pela empresa **Completa Empreendimentos Ltda – ME**, nos autos do procedimento licitatório.

Materialmente, o instrumento convocatório poderá ser impugnado por qualquer pessoa caso contenha cláusulas que contrariem a Lei de Licitações, bem como os princípios da Legalidade, Igualdade e Competitividade do certame.

Dessa forma, um edital que não observe às exigências legais e principiológicas estará eivado por vícios, tornando-se plenamente passível de impugnação com o objetivo exclusivo de corrigir as irregularidades identificadas.

Portanto, a Lei n.º 14.133/2021 dispõe, em seu artigo 164, o seguinte:

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.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Tal previsão encontra-se expressamente disposta no instrumento convocatório, especificamente no Item 10, intitulado "Dos Pedidos de Esclarecimento e Impugnação do Pregão/Ato Convocatório". Assim, o prazo para apresentação da narrativa impugnatória, é de até 03 (três) dias úteis, anteriores à data de abertura do certame.

10. DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO E IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

(...)

10.2. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da 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.

Compulsando os autos do processo licitatório em questão, constata-se que a abertura do certame foi designada para o dia 19 de agosto de 2026. Dessa forma, os interessados poderiam ingressar com suas insurgências às cláusulas editalícias até o dia 14 de agosto de 2026.



Da análise dos autos, verifica-se que a impugnação apresentada pela empresa Completa Empreendimentos Ltda – ME foi protocolada dentro do prazo legal estabelecido, razão pela qual é tempestiva e deve ser conhecida, passando-se à análise do mérito das razões expostas.

II – DO MÉRITO:

II.1 – Da garantia adicional prevista no item 9.2 do Edital

O item 9.2 prevê que será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado pela AGEDOCE, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta.

A disposição reproduz, em essência, o art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

Ocorre que a norma legal delimita expressamente sua incidência às **contratações de obras e serviços de engenharia**, não estabelecendo idêntica exigência para compras de bens.

No presente procedimento, o objeto principal consiste na aquisição de insumos, sendo transporte, carga e descarga atividades acessórias e necessárias ao fornecimento. O próprio Termo de Referência assim define a contratação.

A garantia de proposta prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021 possui natureza e finalidade próprias e não autoriza, por analogia, a extensão da garantia adicional prevista especificamente no art. 59, § 5º, para hipótese não contemplada pelo legislador.

Desse modo, assiste razão à impugnante neste ponto, recomendando-se a exclusão do item 9.2 do Edital.

II.2 – Das formalidades para apresentação de impugnações, recursos e documentos

A impugnante questiona a exigência de encaminhamento das impugnações e recursos por via postal, com Aviso de Recebimento, cumulativamente com o envio eletrônico da documentação e do respectivo comprovante de postagem.

Após reanálise, entende-se que **não assiste razão à impugnante**.

A AGEDOCE, na condição de entidade delegatária das funções de Agência de Água, submete seus procedimentos de seleção às disposições da Resolução ANA nº 122/2019, norma específica aplicável à matéria. Nos termos do art. 7º, inciso V, da referida Resolução, os pedidos de impugnação ao ato convocatório deverão ser **protocolados na entidade delegatária**, observados os prazos ali estabelecidos, sem que a norma defina meio exclusivo ou forma específica para a realização desse protocolo.



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

Nesse contexto, inexistindo na Resolução disciplina exaustiva acerca do meio pelo qual deverá ser formalizado o protocolo, mostra-se legítima a definição, no próprio instrumento convocatório, dos procedimentos destinados ao recebimento e à formalização das manifestações dos interessados, desde que estabelecidos de forma prévia, objetiva e isonômica e que não inviabilizem o exercício do direito de impugnação e recurso.

A sistemática adotada pelo Edital, ao conjugar o encaminhamento da documentação por via postal, com Aviso de Recebimento, e seu envio eletrônico acompanhado do respectivo comprovante de postagem, constitui regra de natureza procedimental destinada a conferir formalidade, rastreabilidade e segurança ao recebimento das manifestações, ao mesmo tempo em que o encaminhamento eletrônico possibilita à Comissão o conhecimento imediato de seu conteúdo e a verificação do cumprimento das condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Ademais, a exigência encontra-se expressamente prevista no Edital e é aplicável indistintamente a todos os interessados, não se identificando elemento que, por si só, demonstre restrição indevida ao exercício do direito de impugnação ou recurso.

Registre-se, ainda, que, nos termos do art. 29 da Resolução ANA nº 122/2019, os casos omissos serão decididos pela entidade delegatária em concordância com as leis, decretos e normas pertinentes ao assunto, o que reforça a possibilidade de disciplinamento, no instrumento convocatório, dos aspectos procedimentais não exauridos pela regulamentação específica.

Dessa forma, **não se verifica ilegalidade na sistemática prevista nos itens 10 e 11 do Edital, razão pela qual não merece acolhimento a impugnação neste ponto**, mantendo-se a redação do instrumento convocatório.

Outro ponto pela empresa impugnante insurge-se contra a exigência editalícia de reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documento na documentação exigida no certame, sustentando, em síntese, suposta afronta aos princípios licitatórios e formalismo moderado.

A impugnante embasa suas razões sustentando que a Lei nº 13.726/2018 dispensa o reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente público conferir a autenticidade por simples confronto com o original quando necessário.

Todavia, não assiste razão à impugnante.

Ressalte-se que, embora exerça funções delegadas relacionadas à gestão de recursos hídricos e administre recursos oriundos de Contratos de Gestão, a AGEDOCE possui natureza jurídica de associação



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

civil sem fins econômicos, nos termos da Lei Federal nº 10.881/2004, não integrando a Administração Pública direta ou indireta.

Isto implica dizer que a os **funcionários da AGEDOCE não são agentes públicos**, logo **não possuem fé pública para conferir autenticidade a documentos apresentados em conferência com a documentação original**.

Desta feita, a exigência de reconhecimento de firma na documentação e a exigência de cópia autenticada de documentos a serem apresentados no certame, além de se inserirem nas práticas ordinariamente adotadas pela AGEDOCE em seus procedimentos licitatórios, possuem finalidade legítima e compatível com os princípios que regem as contratações públicas, constituindo mecanismo destinado a conferir maior segurança jurídica, autenticidade e confiabilidade aos documentos apresentados pelas licitantes, ao passo que a **AGEDOCE, enquanto não integrante da administração pública, não possui legitimidade para conferir autenticação de documentos não expedidos por ela**.

Ademais, o próprio instrumento convocatório disciplina de forma expressa, coerente e satisfatória os meios de apresentação e autenticação documental, em seus itens de 7.2. à 7.6:

7.2. Os documentos deverão ser apresentados em original, ou por processo de cópia autenticada por cartório competente, ou ainda publicação em órgão da Imprensa Oficial, sob pena de inabilitação. **Não será realizada a conferência de cópias simples com o original, ante a inaplicabilidade da Lei Federal nº 13.726/2018 à AGEDOCE.** (grifo nosso)

7.3. **Será admitida a apresentação de cópia simples de documento público ou particular mediante declaração de autenticidade dos mesmos por advogado**, sob sua responsabilidade pessoal, indicando expressamente quais documentos este ateste se refere, nos termos do Artigo 12, inciso IV da Lei Federal nº 14.133/21. (grifo nosso)

7.4. As certidões disponibilizadas através da internet serão consideradas como documento original, sempre observando o prazo de vigência dessas.

7.5. Os documentos assinados digitalmente, **quando impressos**, só serão aceitos se possuírem link, código, ou qualquer outro meio que permita a confirmação de autenticidade pelo Pregoeiro no momento do certame, vedada qualquer apresentação de documento complementar que não esteja inserido no envelope. (grifo nosso)

7.6. Em caso de necessidade, os meios para comprovação da veracidade da assinatura digital serão avaliados pelo Pregoeiro e equipe de apoio durante a sessão pública.



Dessa forma, verifica-se que o edital não apenas prevê hipóteses específicas de autenticação documental, como também estabelece, de maneira clara e objetiva, os meios admitidos para conferência de autenticidade, em observância aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse cenário, a exigência de reconhecimento de firma e de apresentação de cópia autenticada na documentação a ser apresentada revela-se medida legítima, razoável e proporcional, voltada à prevenção de fraudes documentais e à preservação da confiabilidade do certame, sobretudo por se tratar de providência simples, de baixo custo e plenamente acessível às licitantes, não configurando restrição indevida à competitividade.

Assim, **opina esta Assessoria Jurídica pela improcedência da impugnação apresentada neste ponto**, com a consequente manutenção integral das exigências documentais ora discutidas.

II.3 – Do cronograma físico-financeiro e da vigência

O Termo de Referência estabelece vigência estimada de 13 meses, sendo até 12 meses destinados à entrega dos insumos e execução das obrigações e um mês reservado aos trâmites administrativos finais.

Contudo, a memória e o cronograma ainda apresentam entregas e viagens distribuídas por períodos de 2026 que antecedem a própria realização do procedimento licitatório, demonstrando ausência de atualização integral do planejamento temporal.

A inconsistência deve ser corrigida de forma que o cronograma reflita o período efetivo esperado para início e desenvolvimento da contratação.

Assim, a impugnação é procedente quanto à necessidade de atualização do cronograma.

II.4 – Da qualificação técnica

Quanto ao item 3.3 da impugnação, a empresa questiona a exigência de atestado de capacidade técnica que comprove experiência no “objeto do Ato Convocatório”, sustentando a ausência de definição objetiva acerca das parcelas ou atividades que deverão ser comprovadas, bem como a restrição quanto à utilização de atestados decorrentes de contratos ainda em execução.

Considerando a diversidade dos insumos abrangidos pela contratação, verifica-se que a expressão genérica “**experiência no objeto do Ato Convocatório**” pode suscitar dúvida quanto à extensão da



experiência exigida para fins de habilitação, especialmente sobre quais fornecimentos serão considerados pertinentes e compatíveis.

Nesse sentido, a exigência de qualificação técnica deve guardar pertinência e proporcionalidade com o objeto, mediante critérios suficientemente objetivos, de modo a permitir aos interessados conhecer previamente as condições necessárias à habilitação e evitar interpretações distintas no momento do julgamento.

Quanto aos atestados decorrentes de contratos ainda em execução, o simples fato de o ajuste não estar integralmente concluído não afasta, por si só, a experiência já efetivamente adquirida, **desde que o documento comprove a execução satisfatória de parcela suficiente e compatível com a exigência estabelecida no certame.**

Dessa forma, **entende-se pelo acolhimento do item 3.3** quanto à necessidade de revisão da exigência de qualificação técnica, a fim de conferir maior objetividade aos critérios de comprovação da experiência anterior e admitir, **quando cabível**, atestados relativos a parcelas efetivamente executadas de contratos ainda vigentes.

II.5 – Da ausência de indicação do prazo de vigência na minuta contratual

A impugnante aponta que a Cláusula Segunda da minuta contratual não apresenta expressamente o prazo de vigência da contratação, constando no documento a expressão “**xx (xxxxx) meses**”, ao passo que o item 13.1 do Termo de Referência estabelece que a contratação terá vigência estimada de **13 (treze) meses**, sendo previstos até 12 (doze) meses para entrega dos insumos e execução das obrigações e 1 (um) mês destinado aos trâmites administrativos finais. O Termo de Referência efetivamente estabelece esse período.

Assiste razão à impugnante quanto à existência da inconsistência.

O prazo de vigência constitui elemento relevante da contratação e deve estar claramente definido no instrumento contratual, especialmente porque delimita temporalmente a eficácia do ajuste e o período durante o qual as partes estarão submetidas às respectivas obrigações.

No caso concreto, contudo, verifica-se que a ausência de preenchimento do prazo na minuta contratual não decorre de indefinição material quanto à duração da contratação, uma vez que o próprio Termo de Referência, integrante do instrumento convocatório, estabelece expressamente o prazo de 13 (treze) meses.



Trata-se, portanto, de **erro material decorrente da ausência de preenchimento do campo correspondente na minuta**, passível de correção, não se identificando, isoladamente, vício capaz de comprometer a legalidade do procedimento ou de gerar dúvida insanável quanto ao período previsto para a contratação.

Não obstante, considerando que a minuta contratual integra o instrumento convocatório e deve guardar plena compatibilidade com as demais peças da contratação, recomenda-se a correção da Cláusula Segunda para que passe a consignar expressamente o prazo de vigência de **13 (treze) meses**, em conformidade com o item 13.1 do Termo de Referência.

Dessa forma, **o apontamento da impugnante deve ser acolhido quanto à necessidade de correção da minuta contratual**, ressalvando-se que a inconsistência possui natureza material e, considerada isoladamente, não justificaria a suspensão ou republicação do certame.

II.6 – Da divergência quanto ao prazo de pagamento

O item 18.4 do Termo de Referência estabelece pagamento em até 15 dias contados do recebimento da Nota Fiscal, desde que devidamente atestada pela fiscalização e acompanhada da documentação necessária.

A minuta contratual, entretanto, apresenta prazo distinto.

Ainda que a divergência, isoladamente, não seja suficiente para comprometer o procedimento, os documentos que integram o instrumento convocatório devem apresentar condições contratuais uniformes, especialmente em tema diretamente relacionado ao planejamento financeiro dos interessados.

Recomenda-se, portanto, a harmonização da minuta contratual com o prazo efetivamente definido pela Administração.

Neste particular, a impugnação merece acolhimento quanto à necessidade de correção.

II.7 – Da previsão constante do item 9.1 do Termo de Referência

A impugnante sustenta que o item 9.1 do Termo de Referência transfere indevidamente à contratada os custos decorrentes de eventuais omissões ou falhas das especificações e permite a definição posterior de normas técnicas a critério exclusivo da AGEDOCE, em afronta ao art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Não se verifica, contudo, a irregularidade apontada. A previsão deve ser interpretada em conjunto com as demais disposições do Termo de Referência e da legislação aplicável, não conferindo à AGEDOCE



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

autorização para alterar o objeto ou impor posteriormente encargos substancialmente distintos daqueles originalmente licitados.

A possibilidade de definição de normas durante a execução refere-se à indicação e ao detalhamento dos referenciais técnicos aplicáveis ao objeto, em complemento às normas da ABNT, ANA, concessionárias, fabricantes e demais padrões expressamente relacionados no próprio item.

Do mesmo modo, a vedação à cobrança de serviços extras ou à alteração da composição dos preços em razão de eventuais indefinições, omissões, falhas ou incorreções busca impedir que aspectos secundários, custos ordinários ou elementos inerentes à execução sejam utilizados para posterior reformulação da proposta, **não afastando as hipóteses legalmente previstas de alteração contratual ou de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.**

Assim, não se identifica afronta ao art. 92 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual **não se verifica necessidade de alteração do item 9.1 do Termo de Referência, não merecendo acolhimento a impugnação neste ponto.**

II.8 – Dos locais de entrega e da memória de cálculo do frete

Quanto aos itens 3.4 e 3.5 da impugnação, a área técnica esclareceu que os insumos serão entregues nas sedes municipais e informou que os elementos relativos ao cálculo dos insumos e do frete encontram-se atualmente apresentados de forma macro nos Painéis 6 e 7 do Apêndice II do Termo de Referência.

A manifestação técnica reconheceu, contudo, a necessidade de alteração da forma de apresentação dos respectivos cálculos, com vistas a facilitar sua análise pelos interessados, concluindo expressamente pela necessidade de retificação do Termo de Referência.

Nesse contexto, considerando que as questões suscitadas repercutem diretamente na compreensão das condições de entrega e na formação das propostas, entende-se pelo acolhimento dos itens 3.4 e 3.5 quanto à necessidade de revisão e compatibilização dos documentos da contratação, devendo a área técnica, por ocasião da retificação do Termo de Referência, explicitar adequadamente os locais de entrega e apresentar de forma clara a metodologia e os elementos utilizados na composição e distribuição dos custos de transporte.

III – CONCLUSÃO



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo **CONHECIMENTO** da impugnação apresentada pela empresa **COMPLETA EMPREENDIMENTOS LTDA – ME** e, quanto aos pontos passíveis de análise neste momento, pelo seu **DEFERIMENTO PARCIAL**, nos seguintes termos:

- a) **pelo acolhimento da impugnação** referente à prestação de garantia adicional prevista no item 9.2 do Edital, **recomendendo-se a sua supressão**;
- b) **pelo acolhimento da impugnação** quanto à exigência de encaminhamento simultâneo dos pedidos de impugnação e/ou recursos por correios e por e-mail, recomendando-se a retificação do item 10.3.1. do edital admitindo-se o protocolo eletrônico como meio autônomo de apresentação das manifestações, sem prejuízo da manutenção de formas alternativas de protocolo físico ou postal;
- c) **pela improcedência da impugnação** relativa à exigência de reconhecimento de firma e autenticação de documentos, tendo em vista a natureza jurídica da AGEDOCE e a legitimidade das exigências editalícias voltadas à preservação da segurança jurídica e autenticidade documental;
- d) **pelo acolhimento da impugnação** no que se refere a atualização do cronograma físico-financeiro, a adequação do prazo de vigência constante da minuta contratual, a harmonização das condições de pagamento entre os documentos integrantes do certame;
- e) **pela improcedência da impugnação** quanto ao item 9.1 do Termo de Referência, por não se identificar afronta ao art. 92 da Lei nº 14.133/2021, tampouco afastamento das hipóteses legais de alteração contratual e de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, não se mostrando necessária a alteração da referida disposição;
- f) **pelo acolhimento da impugnação quanto ao item 3.3**, recomendando-se a revisão das exigências de qualificação técnica, de modo a conferir maior objetividade aos critérios de comprovação da experiência anterior e admitir atestados referentes a parcelas efetivamente executadas de contratos ainda vigentes, desde que suficientes e compatíveis com a exigência estabelecida;
- g) **pelo acolhimento da impugnação quanto aos itens 3.4 e 3.5**, considerando a manifestação da área técnica, que esclareceu que as entregas ocorrerão nas sedes municipais e reconheceu a necessidade de revisão da forma de apresentação dos cálculos dos insumos e do frete, recomendando-se a retificação do Termo de Referência para conferir maior clareza às condições de entrega e à metodologia de composição dos custos de transporte.



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

Diante das alterações já reconhecidas como necessárias no instrumento convocatório, recomenda-se a suspensão da sessão pública do Ato Convocatório nº 17/2026, até que sejam promovidas as adequações pertinentes.

É o parecer.

(assinado eletronicamente)

Bruno Vargas Vilela de Andrade

OAB/MG 103.488

Av. Saturnino Braga, 23
Itro, Resende/ RJ

www.brasildematos.adv.br
☎ +55 24 3354 6429

f /brasildematosadvogados
in /brasildematos


BRASIL DE MATOS
advogados