

## DECISÃO ADMINISTRATIVA – IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

Processo Licitatório n.º 30010001.2025PE

Modalidade: Pregão Eletrônico

Objeto: Contratação de prestação de serviços de assessoria e consultoria na área de controle interno, visando à orientação, acompanhamento, capacitação e treinamento contínuo de servidores de almoxarifado, patrimônio e transportes, de forma a atender o bom e correto funcionamento dos atos públicos juntos ao serviço autônomo de água e esgoto de Limoeiro do Norte.

Recorrente: C. V. D. BESSA LTDA.

### I. RELATÓRIO

No dia 27 de fevereiro de 2025, a empresa C. V. D. Bessa LTDA protocolou um pedido de impugnação em face do edital referente ao Procedimento de Licitação n.º 30010001.2025PE. A empresa sustenta que o referido edital contém uma possível cláusula restritiva, limitando a participação no certame apenas a empresas que possuam em seu quadro profissionais com nível superior ou curso especializado em áreas específicas do direito.

A impugnação, contudo, concentra-se especificamente nas exigências estabelecidas no item 7.5.2.1 do edital, o qual trata da comprovação da capacidade técnico-profissional dos licitantes, conforme disposto no art. 67, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021.

Diante disso, a empresa requer, de forma expressa, que seja promovida a retificação ou, caso necessário, a anulação do edital, com a exclusão das exigências contidas no item 7.5.2.1, de modo a garantir a ampla concorrência e a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Sem mais para relatar, passa-se a decisão.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

A análise do recurso será feita com base na Lei n.º 14.133/2021, que atualmente regula as licitações e contratos administrativos, norteando-se pelos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e da eficiência.

#### 1. Sobre o rigor com as normas do edital

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 coloca que:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados **os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade**, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da proibição 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) (**Grifo nosso**)

Logo, depreende-se que, no âmbito de uma licitação, os princípios norteadores impõem que o edital seja amplamente reconhecido como uma espécie de "lei interna" que rege todo o processo licitatório. Esse conceito significa que todas as etapas da licitação – desde a habilitação dos participantes até o julgamento das propostas e eventual adjudicação do objeto – devem ser conduzidas em estrita conformidade com as normas e condições previamente estabelecidas no documento.

Assim, a relevância desse entendimento está ancorada nos pilares da segurança jurídica e da igualdade entre os participantes. O edital serve como um instrumento vinculativo, tanto para os licitantes quanto para a Administração Pública, garantindo que todos os interessados participem em condições de igualdade e com pleno conhecimento das regras do certame.

A doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, um dos mais respeitados juristas brasileiros, é enfática ao tratar do papel do edital no processo licitatório. Segundo ele, o edital é a "lei interna" da licitação, o que significa que vincula tanto os licitantes quanto a própria Administração Pública que o elaborou e publicou. Esse entendimento reforça a obrigatoriedade de que todas as partes sigam rigorosamente as disposições editalícias, garantindo a transparência e a isonomia do certame.

Meirelles<sup>2</sup> destaca ainda que, caso a Administração identifique a inviabilidade ou inadequação das regras estabelecidas no edital, a medida correta é anular o processo licitatório e iniciar outro com novas diretrizes adequadas. Em hipótese alguma, contudo, é permitido criar ou alterar regras durante a execução do certame, pois isso comprometeria a integridade do processo, feriria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e poderia gerar insegurança jurídica e prejuízo aos participantes.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já tem se posicionado sobre a relevância do respeito às normas de editais:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. AUDITOR FISCAL DA RECEITA ESTADUAL. INCLUSÃO DE CANDIDATOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA NA LISTA GERAL. PREVISÃO NA LEI ESTADUAL N. 17.292/2017 E NO EDITAL DO CERTAME. VINCULAÇÃO ÀS REGRAS EDITALÍCIAS. PRECEDENTES.

1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

**2. A jurisprudência dominante nesta Corte Superior é pacífica no sentido de que as regras editalícias, consideradas em conjunto como verdadeira lei interna do certame, vinculam tanto a Administração como os candidatos participantes. Impositivo, portanto, o respeito ao princípio da vinculação ao edital.**

3. Ausente impugnação ao edital de instrumento convocatório no momento oportuno, inviável a presente via para contestar as regras ali estabelecidas, ainda mais quando o foram com respaldo na legislação aplicável à espécie.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Salvador: Juspodivm, 2021.

<sup>2</sup> Op. Cit.



4. Agravo interno não provido.

(AgInt no RMS n. 70.491/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 11/12/2023, DJe de 14/12/2023).

Outrossim, a licitação é um procedimento estritamente vinculado à lei, ou seja, todas as etapas do processo licitatório são rigorosamente regulamentadas pelas normas legais em vigor. Esse princípio de vinculação obriga tanto os licitantes quanto a Administração Pública a observarem fielmente as regras estabelecidas nas disposições normativas e nos princípios aplicáveis. Dessa forma, garante-se que o processo seja conduzido com transparência, igualdade e segurança jurídica, preservando os objetivos da licitação e a integridade das contratações públicas.

Consoante a isso, Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, em suas lições sobre o princípio da legalidade, aborda de forma clara e objetiva a sua aplicação no âmbito do processo licitatório. Ele afirma:

No procedimento licitatório, desenvolve-se atividade vinculada. Isso significa ausência de liberdade (como regra) para a autoridade administrativa. A lei define as condições da atuação dos agentes administrativos, estabelecendo a ordenação (sequência) dos atos a serem praticados e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas.

Esse entendimento reforça que o processo licitatório deve ser conduzido de maneira rigorosamente vinculada às disposições legais e normativas, eliminando qualquer margem para decisões baseadas em critérios pessoais ou subjetivos por parte da Administração Pública. Dessa forma, assegura-se a objetividade, a transparência e a igualdade de condições entre os participantes.

Nesse sentido, é o que já se estabelece na jurisprudência:

**RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso (STF. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 23640/DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA. Grifo nosso).**

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

Portanto, qualquer desvio das disposições editalícias ou interpretação extensiva de seus termos pode comprometer a integridade do processo, gerando insegurança jurídica e abrindo margem para questionamentos e contestações. Além disso, a observância rigorosa das disposições do edital não é apenas uma exigência técnica, mas um mecanismo essencial para assegurar a transparência, a competitividade e a eficiência que regem as licitações públicas.

Nada obstante, o art. 62 da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que a fase de habilitação é justamente o momento em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação necessários para demonstrar a qualificação econômica, fiscal e trabalhista das empresas licitantes.

## 2. Da exigência de habilitação conforme a complexidade do objeto

A principiologia para a formação de documentação de habilitação em processos licitatórios estabelece que as exigências devem ser proporcionalmente mais rigorosas conforme a complexidade do contrato, o seu valor econômico (vulto) e os riscos associados ao possível inadimplemento por parte do contratado. Isso significa que, em licitações de menor complexidade, como aquelas relacionadas à generalidade das compras de bens e serviços comuns, não se justifica exigir qualificações excessivamente sofisticadas ou detalhadas. Por outro lado, em licitações mais complexas, especialmente aquelas que envolvem a contratação de serviços especializados ou de alta complexidade técnica, é cabível e até recomendável estipular mecanismos mais robustos para garantir que o contratado possua a capacidade técnica e operacional necessária para cumprir adequadamente as obrigações contratuais.

Nesse contexto, a Lei 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, trouxe uma inovação significativa. Para contratações que não sejam de obras e serviços de engenharia, a lei passou a admitir que os tradicionais atestados de experiência anterior, que comprovam a realização de serviços semelhantes, possam ser substituídos por "outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes" (art. 67, § 3º da Lei 14.133/2021). Essa flexibilização permite que os agentes públicos considerem outras formas de comprovação da capacidade técnica e prática do licitante, como certificações, portfólios, relatórios técnicos, ou mesmo demonstrações práticas, desde que esses elementos sejam suficientes para atestar a competência do contratado.

Essa mudança reflete uma evolução no entendimento de que a capacidade técnica não está necessariamente atrelada à comprovação de experiências anteriores formais, mas pode ser demonstrada por meio de outras evidências que comprovem o conhecimento e a habilidade do profissional ou da empresa. Isso é particularmente relevante em setores onde a inovação e a tecnologia estão em constante evolução, e onde experiências anteriores podem não ser o único indicador confiável de capacidade.

Portanto, a exigência de profissionais qualificados e de comprovação de capacidade técnica é um elemento essencial para garantir a adequada prestação de serviços, especialmente em licitações complexas. Essa exigência vai além da simples disputa de melhor técnica e preço, que é um critério comum em processos licitatórios. Enquanto a melhor técnica e o preço são parâmetros utilizados para a elaboração e avaliação de propostas, a habilitação tem como foco garantir que o licitante possua as

condições mínimas necessárias para executar o contrato, o que inclui capacidade técnica, econômico-financeira e jurídica. Dessa forma, a Lei 14.133/2021 reforça a importância de uma avaliação mais criteriosa e proporcional das qualificações dos licitantes, adaptando-se às particularidades de cada tipo de contratação.

Ainda, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, obriga tanto a Administração quanto os licitantes a observarem fielmente as regras estabelecidas no edital. Nesse contexto, a ausência do atestado inviabiliza a habilitação da recorrente.

### 3. Da modificação do critério de habilitação

Em conformidade, o Acórdão 2353/2024-TCU-Segunda Câmara reforça a importância de se adotar critérios que não criem barreiras desnecessárias à participação competitiva, ao mesmo tempo em que mantém o rigor necessário para garantir a capacidade técnica dos licitantes. A exigência da comprovação do vínculo apenas no momento da assinatura do contrato, e não durante a fase de habilitação, é um exemplo de como a administração pública pode conciliar eficiência, transparência e estímulo à competitividade nos processos licitatórios.

Nesse sentido, a mudança de documentos de habilitação de maneira a tornar o certame mais competitivo facilitariam a Administração Pública em relação a busca de mais competidores e preços mais vantajosos. Nada obstante, o parágrafo primeiro do art. 55 da Lei 14.133/2021, em conjunto com o art. 15 da Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 73/2022 e o art. 16 da Instrução Normativa SEGE/ME n.º 2/2023, estabelece que eventuais modificações realizadas em um edital de licitação exigem uma nova divulgação, seguindo o mesmo método utilizado para a publicação do edital original, com o cumprimento dos mesmos prazos inicialmente fixados.

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

§ 1º **Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas (grifo nosso).**

No entanto, essa obrigação de republicação e reabertura de prazos não se aplica quando a alteração promovida não comprometer a formulação das propostas pelos licitantes. Essa exceção gera uma importante discussão sobre quais tipos de alterações, de fato, impactam a capacidade dos interessados em elaborar suas propostas de maneira adequada e em conformidade com as novas condições estabelecidas.

A resposta a essa questão depende de uma análise cuidadosa do caso concreto, pautada no princípio da razoabilidade. É necessário avaliar se a modificação introduzida no edital traz prejuízos significativos para os potenciais licitantes, seja por dificultar a elaboração das propostas, seja por alterar as condições de participação de modo a permitir a inclusão de outros participantes que, originalmente, não teriam interesse ou condições de participar. Em outras palavras, a análise deve considerar se a alteração afeta o equilíbrio competitivo ou se impõe obstáculos que inviabilizam a participação de determinados interessados.

Se a alteração não inviabilizar a elaboração das propostas, ou seja, se os licitantes puderem adaptar suas propostas às novas condições sem prejuízo significativo, o prazo original pode ser mantido, sem a necessidade de republicação do edital ou reabertura dos prazos. No caso em tela, o item em discussão está dentro dos critérios de habilitação, logo, as alterações são de caráter meramente formal e que não impactem substancialmente o objeto da licitação, o que estaria condizente com o que foi estabelecido no art. 15 da Instrução Normativa SEGES/MGI 73/2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras.

**Art. 15. Eventuais modificações no edital de licitação implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não comprometer a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.**

Diante disso, conforme Justen<sup>4</sup>: “se a alteração não inviabilizar a elaboração da proposta, o prazo original pode ser mantido, sem necessidade de republicação do edital e reabertura de prazos”. Isso ocorre, por exemplo, quando a modificação altera substancialmente o escopo do contrato, as especificações técnicas, os critérios de avaliação ou qualquer outro elemento que exija um esforço adicional significativo por parte dos licitantes para adaptar suas propostas. Nesses casos, a manutenção do prazo original poderia prejudicar a competitividade e a isonomia entre os participantes, ferindo os princípios básicos que regem os processos licitatórios. O que se nota é que, no modelo de buscar apenas o menor preço, não haveria impacto na mudança dos critérios de habilitação uma vez que o critério técnico não é elemento suficiente para alterar sua proposta, mas sua exclusão total poderia prejudicar o adimplemento adequado do objeto de contratação, além de caracterizar o beneficiamento inadequado de eventuais fornecedores que não possuem capacidade suficiente para atender a Administração Pública

Nesse sentido, a regra tem como objetivo garantir que todos os interessados em participar do certame tenham condições adequadas e suficientes para formular propostas sérias e alinhadas às novas condições estabelecidas após a alteração do edital. Essa garantia é essencial independentemente da origem da modificação, mesmo que decorra de impugnação ao edital. Desta feita, o instrumento impugnatório não pode ser ferramenta para se abrir brechas editalícias para beneficiar provável fornecedor em detrimento dos demais competidores. Em qualquer dessas hipóteses, o que importa é assegurar a devolutividade, a publicidade, a isonomia entre os licitantes e, conseqüentemente, a efetiva oportunidade para que todos os interessados possam se adaptar às novas exigências do edital modificado.

Em síntese, a aplicação do parágrafo primeiro do art. 55 da Lei 14.133/2021, em conjunto com as normas complementares, busca equilibrar a agilidade dos processos licitatórios com a necessidade de garantir a justa competição e a transparência. A análise das alterações deve ser feita com base no impacto prático que elas geram para os licitantes, sempre priorizando a razoabilidade e a

<sup>4</sup> Justen, Marçal. Os prazos no procedimento licitatório na Lei 14.133/2021. Disponível em: [https://justen.com.br/artigo\\_pdf/os-prazos-do-procedimento-licitatorio-na-lei-14-133-2021/#:~:text=165%20da%20Lei%2014.133,praticados%20com%20base%20na%20Lei](https://justen.com.br/artigo_pdf/os-prazos-do-procedimento-licitatorio-na-lei-14-133-2021/#:~:text=165%20da%20Lei%2014.133,praticados%20com%20base%20na%20Lei). Acesso em: 28 de fev. de 2025.

proporcionalidade, de modo a evitar tanto a criação de obstáculos desnecessários quanto a perda de competitividade e legitimidade do processo.

### III. DECISÃO

Diante do exposto, DECIDO:


1. **Conhecer a impugnação apresentada pela empresa C. V. D. BESSA LTDA**, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade.
2. **NO MÉRITO, CONCEDER PROVIMENTO PARCIAL**, em retificar o item 7.5.2.1 para os seguintes termos:

*“A proponente deverá comprovar que possui, em seu quadro, pelo menos três (3) profissionais com formação de nível superior (bacharelado) nas áreas de Direito, Administração, Contabilidade ou em áreas afins, desde que enquadradas nas Ciências Sociais Aplicadas. Além da formação acadêmica, esses profissionais devem ter realizado cursos específicos em Controladoria e/ou Encarregado de Proteção de Dados (DPO), com carga horária mínima de 20 (vinte) horas, devidamente certificados. Adicionalmente, é necessário que esses profissionais possuam experiência comprovada na execução de atividades relacionadas ao objeto da licitação, atestando sua capacidade técnica e prática para desempenhar as funções exigidas”.*

Ficam mantidos os demais termos e cláusulas.

Publique-se. Notifique-se a recorrente.

Limoeiro do Norte/CE, 28 de fevereiro de 2025.

  
**Tiago Bernardino Nogueira Ribeiro**  
Agente de contratação  
SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO