



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES - SMCL
Assessoria Técnica Jurídica - SMCL-ASTEJ

PARECER Nº 26/SMCL-ASTEJ/2026

Processo nº 019.001056/2026-20

Concorrência Eletrônica nº 90006/2026/SMCL/PMPVH

Objeto: Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a execução integral, incluindo o fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e toda a infraestrutura necessária, para a Construção e Equipagem da Unidade "Casa da Mulher Brasileira - Tipologia I", a ser erguida no terreno situado na Av. Guaporé com Rua Atlas, Bairro Três Marias, no Município de Porto Velho/RO, visando atender à Secretaria Municipal de Inclusão e Assistência Social (SEMIAS), sob a coordenação técnica da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA) - Convênio Federal nº 969924/2024/MM/CAIXA.

Interessado: Gabinete da Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações (SMCL); Construtora Manuella Ltda (recorrente); DZ Construções Ltda (recorrida).

Assunto: Análise de legalidade. Recurso administrativo contra ato de habilitação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. RECURSO CONTRA ATO DE HABILITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE QUEBRA DE ISONOMIA, INSUFICIÊNCIA DE ACERVO TÉCNICO, AUSÊNCIA DE COTA DE APRENDIZAGEM E IRREGULARIDADE DE BALANÇO PATRIMONIAL. SITUAÇÕES NÃO EQUIPARÁVEIS ENTRE AS LICITANTES. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA COMPROVADA EM DILIGÊNCIA REGULAR (ART. 64, I E § 1º). COTA DE APRENDIZ QUE É OBRIGAÇÃO CONTRATUAL, NÃO REQUISITO DE HABILITAÇÃO (ARTS. 68 E 116). REGISTRO TARDIO DE BALANÇO QUE NÃO CONFIGURA EXTEMPORANEIDADE (ART. 63, II). BALANÇO DO EXERCÍCIO DE 2024 QUE INTEGRA OS AUTOS, REGISTRADO EM DATA ANTERIOR AO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA DA ALEGAÇÃO EM SUA PRÓPRIA PREMISSE FÁTICA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INADMISSÍVEL NA FORMA, MAS APRECIÁVEL DE OFÍCIO EM AUTOTUTELA (SÚMULA 473/STF). DÉFICITS DE MOTIVAÇÃO SANÁVEIS POR COMPLEMENTAÇÃO, SEM INVALIDAÇÃO (ART. 165, § 3º, DA LEI Nº 14.133/2021; ARTS. 20 E 21 DA LINDB). PARECER PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo relativo à Concorrência Eletrônica nº 90006/2026, que se apresenta a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer acerca do Recurso Administrativo interposto pela Construtora Manuella Ltda, das contrarrazões apresentadas pela DZ Construções Ltda e do superveniente Pedido de Reconsideração, previamente à decisão hierárquica de que trata o art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, na forma dos despachos da Equipe 04/SEL/SMCL de 08/07/2026 (ID nº 1193033) e de 31/07/2026 (ID nº 1318629).

O certame, instaurado sob o Processo Administrativo nº 019.001056/2026-20, adota o critério de menor preço global e o regime de empreitada por preço global, com valor estimado de R\$ 17.387.078,27, custeado pelo Convênio Federal nº 969924. O Edital (ID nº 0780918) foi subscrito em 13/04/2026, com sessão designada para 04/05/2026.

Encerrada a fase competitiva, sagrou-se provisoriamente classificada em primeiro lugar a DZ Construções Ltda (CNPJ 07.325.604/0001-57), com proposta de R\$ 13.042.047,41.

A Assessoria de Engenharia manifestou-se pela aceitabilidade da proposta, conforme a Análise nº 19

(ID nº 0963393) e pela aprovação da qualificação técnica, conforme Análise nº 24 (ID nº 0983672). A Assessoria Contábil opinou pela aptidão econômico-financeira (Parecer ID nº 0977187). Anteriormente, a mesma Assessoria de Engenharia opinara pela inabilitação da SOL Construções Ltda, conforme Análise nº 17 (ID nº 0948205).

Em 02/06/2026, a Construtora Manuella Ltda interpôs Recurso Administrativo (ID nº 1021625), com fulcro no art. 165, I, "c", da Lei nº 14.133/2021, deduzindo quatro capítulos: (i) quebra de isonomia no tratamento conferido às licitantes SOL e DZ; (ii) insuficiência do acervo técnico quanto à geometria do bloco de piso intertravado; (iii) ausência de comprovação da cota de aprendizagem, instruída com certidão do Ministério do Trabalho e Emprego emitida em 29/05/2026; e (iv) irregularidade do balanço patrimonial, por registro posterior à sessão e por divergência de data em folha de índices.

Em 08/06/2026, a DZ Construções Ltda apresentou contrarrazões (ID nº 1048731), sustentando (i) que a lei exige similaridade e não identidade literal de serviços; (ii) que a cota de aprendiz possui natureza de obrigação contratual; e (iii) que o registro do balanço observou o rito legal, sendo eventual divergência de data mero erro material. Instruiu a peça com o Livro Diário nº 4 autenticado pela JUCEAC e com a Certidão de Acervo Técnico WEB-156384/2014.

Instada, a Assessoria de Engenharia emitiu a Análise nº 42, de 15/06/2026 (ID nº 1075351), reputando pertinente a verificação da geometria e recomendando diligência nos seguintes termos:

(a) Instauração de Diligência Técnica: Que a Comissão de Contratação realize diligência junto à empresa DZ CONSTRUÇÕES LTDA, solicitando a apresentação de documentos de suporte do atestado em questão (tais como Memorial Descritivo, Projeto Executivo ou Nota Fiscal detalhada da obra atestada), que comprovem que a pavimentação intertravada executada possui as mesmas características geométricas (20x10 cm) e espessura (10 cm) estipuladas no Edital.

A Assessoria Contábil, em 16/06/2026 (ID nº 1080262), concluiu que o registro posterior do balanço perante a Junta Comercial não criou condição nova de habilitação, mas apenas formalizou situação jurídica preexistente, opinando pela improcedência das alegações econômico-financeiras. Veja-se:

*[...] O registro do balanço na Junta Comercial em 18/05/2026 **não constitui criação posterior de condição de habilitação, mas tão somente a formalização de documento destinado a comprovar situação econômico-financeira referente ao exercício social encerrado em 31/12/2025. Trata-se, portanto, de condição preexistente à disputa licitatória.***

[...] No caso concreto:

a) A exigência editalícia consiste na apresentação de balanço patrimonial devidamente registrado ou autenticado perante o órgão competente, para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira;

b) O registro realizado em 18/05/2026, refere-se ao balanço do exercício encerrado em 31/12/2025, evidenciando situação econômico-financeira já constituída anteriormente ao certame;

c) Não houve constituição superveniente de capacidade econômico-financeira, apenas a formalização registral do documento contábil;

d) A documentação foi apresentada tempestivamente na fase de habilitação, em conformidade com o procedimento previsto na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, não se verifica qualquer irregularidade apta a ensejar a inabilitação da Recorrida, razão pela qual, opina-se pela improcedência da alegação.

*[...] Assim, encaminha-se o processo a senhora Agente de Contratações com o presente relatório, no qual, recomenda-se, o desprovisionamento do recurso no que tange ao aspecto econômico-financeiro, com a manutenção da habilitação da empresa recorrida **DZ CONSTRUÇÕES LTDA.***

Realizada a diligência, com juntada de documentos suplementares (ID nº 1114643), a Assessoria de Engenharia emitiu a Análise nº 48 (ID nº 1117984), concluindo pelo improvisionamento do recurso e pela manutenção da habilitação. Veja-se:

[...] 4. CONCLUSÃO TÉCNICA FINAL

Esta assessoria, pautada pela aplicação técnica das normas ABNT supracitadas e pelo princípio da razoabilidade, conclui que a documentação apresentada em sede de diligência pela DZ CONSTRUÇÕES LTDA é suficiente e robusta.

Parecer Conclusivo:

1) A licitante demonstrou inequivocamente ter executado serviços de

engenharia cuja complexidade tecnológica está em conformidade com as normas NBR 9781 e NBR 15953.

2) A tentativa da recorrente de restringir a habilitação com base na geometria do bloco (retangular vs. genérico) não se sustenta tecnicamente, uma vez que o sistema construtivo (que é o objeto da qualificação técnica) foi devidamente comprovado pela recorrida.

3) Diante disso, mantenho o parecer pelo IMPROVIMENTO do recurso da Construtora Manuella e pela MANUTENÇÃO DA HABILITAÇÃO da empresa DZ CONSTRUÇÕES LTDA.

Esta análise refina o entendimento preliminar desta assessoria, conferindo-lhe a robustez técnica necessária para a segurança do certame.

Em 08/07/2026, a Agente de Contratação proferiu Julgamento de Recurso (ID nº 1192935), conhecendo do recurso e negando-lhe provimento, consignando quanto à diligência:

[...] Considerando os questionamentos apresentados no recurso, esta Agente de Contratação, com fundamento no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, promoveu diligência junto à empresa DZ Construções Ltda., conforme recomendação da Assessoria de Engenharia, visando esclarecer especificamente a geometria e as características dos blocos de concreto constantes do acervo técnico apresentado.

Em atendimento à diligência, a empresa apresentou memorial descritivo, documentação complementar e manifestação técnica demonstrando que o acervo se refere à execução de pavimentação com blocos intertravados retangulares de 20 x 10 cm, compatíveis com o objeto licitado, ressaltando que tais documentos apenas esclareceram condição preexistente, sem criação de novo requisito de habilitação.

Em 22/07/2026, a Construtora Manuella Ltda apresentou Pedido de Reconsideração/Revisão da Decisão, deduzindo alegação nova (a de que a recorrida não teria apresentado o balanço patrimonial do exercício de 2024), instruído com registro da JUCEAC relativo a balanço do exercício de 2023, conforme ID nº 1278297. Em 31/07/2026, a Agente de Contratação proferiu Julgamento ao Pedido de Reconsideração (ID nº 1318603), negando-lhe provimento nos seguintes termos:

*[...] Entretanto, em nova verificação realizada por esta Agente de Contratação junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, **constatou-se que a empresa DZ Construções Ltda. possuía regularmente cadastrados os balanços patrimoniais dos exercícios de 2025, 2024, 2023 e 2022, demonstrando que o balanço referente ao exercício de 2024 encontrava-se disponível para consulta pela Administração**, ainda que não tenha sido juntado pela empresa no momento da convocação para apresentação dos documentos de habilitação.*

Juntou-se aos autos o Relatório Nível VI do SICAF, emitido em 31/07/2026, no qual constam registrados os balanços dos exercícios de 12/2025, 12/2024, 12/2023 e 12/2022 (ID nº 1318600).

Por fim, a Agente de Contratação, por meio do Despacho ID nº 1318629, informou que o Pedido de Reconsideração *"já foi devidamente analisado por esta Agente de Contratação, autoridade competente para apreciação do pleito"*, e encaminhou os autos a esta Assessoria Jurídica visando subsidiar a decisão da autoridade competente, determinando a posterior remessa para deliberação final.

É o relatório do essencial. Passa-se à análise.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, atua esta Assessoria com fundamento no art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, ao qual incumbe dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias. Cuida-se, destarte, de manifestação opinativa e subsidiária, que não vincula a autoridade decisora nem lhe substitui a competência, e cujo préstimo reside em oferecer-lhe o exame de juridicidade dos atos submetidos à sua apreciação.

Delimita-se, *ab initio*, o escopo do exame, porquanto de sua correta fixação depende a legitimidade de tudo quanto adiante se dirá. O assessoramento jurídico não substitui o juízo técnico especializado nem revê o mérito de manifestações produzidas por unidades dotadas de competência própria e de conhecimento específico. Não se reexaminam, pois, a aceitabilidade da proposta, a compatibilidade dos acervos com as parcelas de maior relevância, o valor probatório dos documentos apresentados em diligência ou a aptidão econômico-financeira da licitante, matérias decididas pela Assessoria de Engenharia, nas Análises nº 19 (ID nº 0963393), nº 24 (ID nº 0983672), nº 42 (ID nº 1075351) e nº 48 (ID nº 1117984), e pela Assessoria Contábil, nos pareceres de IDs nº 0977187 e nº 1080262. Tais conclusões gozam de presunção de legitimidade e a elas se adere, por deferência à competência de quem as produziu, restringindo-se este parecer à verificação de que os atos foram praticados por autoridade competente, no rito devido, com observância do contraditório, e de que

expuseram os fundamentos de fato e de direito de que depende sua validade, na forma do art. 50 da Lei nº 9.784/1999.

A análise parte do princípio da legalidade administrativa, que submete a Administração não apenas à vedação de contrariar a lei, mas ao dever de agir segundo ela, de onde promana o poder-dever de autotutela, consolidado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*: *"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, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial"*. Complementa-a a Súmula nº 346 da mesma Corte, ao assentar que *"a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos"*, e o art. 53 da Lei nº 9.784/1999, que converte a faculdade em dever.

Desse feixe normativo extrai-se a diretriz que orienta o presente parecer, qual seja a de que a Administração não se acha adstrita às alegações das partes nem aos prazos recursais para corrigir os próprios atos, mas tampouco lhe é dado converter o poder de correção em instrumento de reabertura indefinida de fases preclusas. O equilíbrio entre uma coisa e outra constitui, como adiante se verá, a questão nodal destes autos. Firme-se, ainda, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, inscrito no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que sujeita licitantes e Administração aos termos do edital, princípio que, malgrado não autorize interpretação maximalista de cláusulas de habilitação, tampouco admite que a Administração relativize exigência que ela própria estabeleceu.

Assentadas tais premissas, passa-se ao exame da admissibilidade das peças. O recurso interposto em 02/06/2026 (ID nº 1021625) dirige-se contra ato de habilitação de licitante, hipótese do art. 165, I, "c", da Lei nº 14.133/2021; foi manifestado por licitante legitimada e observou o prazo de três dias úteis. As contrarrazões, apresentadas em 08/06/2026 (ID nº 1048731), atendem ao § 4º do mesmo dispositivo. Escorreito, pois, o conhecimento de ambos, tal como assentado no Julgamento de Recurso (ID nº 1192935). Situação diversa, contudo, é a do Pedido de Reconsideração de 22/07/2026 (ID nº 1278297). A petição invoca, como fundamento, o art. 165, I, "c", dispositivo relativo a recurso já interposto e esgotado, e vem apresentada quase dois meses após o prazo recursal e após o julgamento de primeiro grau.

Ora, o pedido de reconsideração de que trata o art. 165, II, é cabível apenas *"relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico"*, o que não se verifica na espécie, porquanto o ato impugnado é precisamente aquele contra o qual a recorrente já recorreu e cuja apreciação hierárquica ora se avizinha. A própria peticionante, aliás, reconhece a intempestividade, ao consignar que assim procede *"buscando pela lisura de todo o processo"*. Afigura-se, portanto, formalmente inadmissível a petição como recurso, e nesse ponto merece reparo, ainda que apenas técnico, a premissa adotada no Despacho ID nº 1318629, no sentido de que o pleito já fora *"devidamente analisado por esta Agente de Contratação, autoridade competente para apreciação do pleito"*, porquanto a competência para apreciar o instrumento pressupõe o cabimento do instrumento, que aqui inexistente.

Não decorre daí, entretanto, que o conteúdo da petição deva ser desconsiderado, e é neste ponto que a solução reclama a fineza que a matéria exige. Veiculando notícia de eventual descumprimento de requisito de habilitação, o pleito opera como provocação ao dever de autotutela, cujo exercício independe de forma e de prazo, na dicção das Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal e do art. 53 da Lei nº 9.784/1999, e que o art. 71, I, da Lei nº 14.133/2021 expressamente franqueia à autoridade superior, ao autorizá-la a *"determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades"*. O Julgamento ao Pedido de Reconsideração (ID nº 1318603), ao conhecer do pedido e enfrentá-lo no mérito, adotou solução materialmente correta, malgrado tecnicamente imprecisa quanto à qualificação do instrumento.

Opina-se, pois, por que a decisão hierárquica não conheça da petição como recurso, por intempestividade e inadequação da via, mas conheça de seu conteúdo de ofício, no exercício da autotutela, providência que preserva o rigor procedimental sem sacrificar o dever de correção. Registre-se, por dever de exatidão, que a peça descreve o objeto do certame como *"execução de obras de pavimentação e drenagem em vias públicas"*, em desacordo com o objeto efetivamente licitado, sem que disso decorra, contudo, prejuízo à identificação do procedimento impugnado.

Superada a admissibilidade, cumpre enfrentar o primeiro capítulo recursal, no qual sustenta a recorrente que a Administração teria dispensado tratamento desigual às licitantes, ao inhabilitar a SOL Construções Ltda por acervo de blocos sextavados e habilitar a DZ Construções Ltda mediante documentação omissa quanto à geometria, transcrevendo, para tanto, passagem que atribui à Análise nº 17. O confronto com o documento original, todavia, impõe reparo. Assim consignou a Análise nº 17 (ID nº 0948205): *"O acervo técnico é atestado de experiência específica; logo, a comprovação de execução de pavimentação com blocos retangulares não supre a ausência de acervo para pavimentação com blocos sextavados, dada a distinção nos métodos de travamento, controle de cotas e exigências estruturais de cada geometria"*. O enunciado é literalmente inverso àquele reproduzido na peça recursal e, cotejado com o item 13.4.2, alínea "b", do Termo de Referência, que exige acervo de *"PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO RETANGULAR DE 20 X 10 CM"*, revela evidente inversão material de redação, cuja correção convém determinar por termo próprio, sem prejuízo da validade do ato, dado que os demais fundamentos da inhabilitação permanecem íntegros e a inversão não afetou o resultado.

Esclarecido o ponto, a tese da quebra de isonomia não subsiste, e por três razões autônomas e reciprocamente independentes. A primeira é que as situações não são equiparáveis. A Análise nº 17 assentou três óbices à habilitação da SOL, a saber, a insuficiência de quantitativo no telhamento termoacústico, a questão

do piso intertravado e, sobretudo, a ausência da declaração de conhecimento das condições locais, exigida pelo item 5.5 do Termo de Referência, este último fundamento autônomo, de natureza estritamente documental, e por si só suficiente à inabilitação, ao passo que a licitante recorrida apresentou tal declaração, como registrado no item III da Análise nº 24 (ID nº 0983672). A segunda é que, mesmo no capítulo do piso intertravado, a distinção é substancial, porquanto documento que afirma característica diversa da exigida não se equipara a documento que omite a especificação. No primeiro caso há incompatibilidade positiva, no segundo, dúvida que pode ser esclarecida, e dúvida que pode ser esclarecida atrai diligência, na forma do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, ao passo que incompatibilidade afirmada não comporta suprimimento.

A terceira, e decisiva, é de lógica jurídica, pois ainda que houvesse tratamento desigual, a solução não seria a inabilitação da recorrida. A isonomia impõe aplicar o critério correto a todos, não replicar critério equivocado para igualar por baixo, de sorte que eventual vício no ato praticado contra a SOL comportaria revisão daquele ato, que de resto não foi impugnado por quem tinha legitimidade e se acha precluso, jamais a extensão do prejuízo a terceiro. Impende registrar, contudo, falha de motivação no Julgamento de Recurso (ID nº 1192935), cujo tópico de mérito silenciou integralmente sobre este capítulo, conquanto o houvesse resumido no tópico de síntese, omissão que contraria o dever de motivação exaustiva inscrito no art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999 e no próprio art. 165, § 2º, da Lei de Licitações, e que é supérfluo pela decisão hierárquica, à qual, apreciando o recurso em sua integralidade, cabe restabelecer a completude da fundamentação.

No que diz respeito ao segundo capítulo recursal, atinente à qualificação técnica, cumpre extrema precisão quanto ao que se decide e ao que não se decide. A suficiência do acervo, a compatibilidade dos atestados com as parcelas de maior relevância e o valor probatório dos documentos obtidos em diligência são matérias de competência exclusiva da Assessoria de Engenharia, que sobre elas se manifestou por três vezes, concluindo pela aprovação da qualificação técnica, e não se reexaminam. O exame jurídico incide sobre dois pontos apenas. O primeiro é a regularidade da diligência, e nesse particular nada há a reparar, pois o art. 64, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 admite, após a entrega dos documentos de habilitação, a complementação de informações acerca de documentos já apresentados, desde que necessária a apurar fatos existentes à época da abertura do certame, e autoriza o saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos; a providência foi determinada por recomendação técnica fundamentada (ID nº 1075351), promovida pela autoridade competente e destinou-se a esclarecer característica de obra pretérita, fato por definição anterior ao certame, de sorte que não houve criação de condição nova, mas elucidação de condição preexistente.

O segundo ponto respeita à coerência da motivação, e aqui a observação é necessária. O item 13.4.2, alínea "b", do Termo de Referência especifica, no próprio dispositivo de habilitação, a exigência de acervo relativo a *"PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO RETANGULAR DE 20 X 10 CM, ESPESSURA 10 CM. AF 10/2022"*, cuja relevância é justificada pelo item 13.4.3, que remete à Declaração de Maior Relevância. Ocorre que a Análise nº 48 (ID nº 1117984), ao concluir, sustentou que *"a tentativa da recorrente de restringir a habilitação com base na geometria do bloco (retangular vs. genérico) não se sustenta tecnicamente, uma vez que o sistema construtivo (que é o objeto da qualificação técnica) foi devidamente comprovado pela recorrida"*, ao passo que o Julgamento de Recurso (ID nº 1192935) assentou que a diligência demonstrou que o acervo *"se refere à execução de pavimentação com blocos intertravados retangulares de 20 x 10 cm, compatíveis com o objeto licitado"*.

São fundamentos distintos, e apenas o segundo se harmoniza com o instrumento convocatório, porquanto, havendo o Termo de Referência especificado a geometria como elemento da exigência de habilitação, a fundamentação que a repete irrelevante colide com o princípio da vinculação ao edital, ao passo que a fundamentação que reconhece a geometria comprovada em diligência preserva a vinculação e é bastante em si mesma. Opina-se, destarte, por que a decisão hierárquica adote expressamente, como razão de decidir quanto a este capítulo, a comprovação documental obtida em diligência, e não a tese da irrelevância da especificação geométrica, solução que mantém idêntico resultado com fundamentação juridicamente mais segura.

Quanto ao terceiro capítulo recursal, no qual se sustenta que a recorrida deveria ser inabilitada por não comprovar a reserva de vagas do art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, juntando-se certidão do Ministério do Trabalho e Emprego emitida em 29/05/2026, referente à situação de 26/05/2026, a tese não procede, e o fundamento é de estrita legalidade. Dispõe o subitem 12.1.7 do Edital (ID nº 0780918) que *"será verificado se o licitante cumprirá a cota de aprendiz a que está obrigada (artigo. 429 e seguintes da CLT), exigindo-lhe, por ocasião da celebração do contrato, a apresentação de declaração a respeito"*. O item 14.2.3 do Termo de Referência insere a matéria entre as obrigações da contratada, e não entre os requisitos de habilitação, sendo idêntica a posição do subitem 9.3 da minuta contratual, Anexo VI do Edital. Veja-se:

[...] 9. CLÁUSULA NONA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA [...]

9.3. Cotas Sociais e Aprendizado: Cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendizes, conforme o Decreto nº 11.479/2023, priorizando a contratação de mão de obra local.

No plano legal, o art. 116 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a reserva de cargos para aprendiz constitui obrigação a ser cumprida ao longo de toda a execução do contrato, com comprovação sempre que solicitada pela Administração, e o art. 137, IX, a erige em causa de extinção contratual, arquitetura normativa incompatível com a pretensão de convertê-la em causa automática de inabilitação; o art. 68 do mesmo diploma, que arrola exaustivamente os documentos de habilitação fiscal, social e trabalhista, não a contempla. A matéria,

portanto, não é de habilitação, e correta, no resultado, a decisão recorrida.

Impõe-se, todavia, reparo na fundamentação. O Julgamento de Recurso assentou que a alegação não prospera *"diante da documentação constante dos autos e da inexistência de demonstração objetiva de descumprimento das exigências editalícias"*, afirmação que não se sustenta, porquanto há nos autos certidão oficial que atesta, em data determinada, número de aprendizes inferior ao percentual mínimo legal. O que inexistente não é a demonstração, mas a pertinência jurídica dela para a fase de habilitação. E daí decorre consequência que a decisão hierárquica deve explicitar, na qual, sendo a comprovação exigível *"por ocasião da celebração do contrato"*, nos termos do subitem 12.1.7 do Edital, cumpre à Administração exigi-la da adjudicatária antes da assinatura, sob pena de contratar em desacordo com o próprio instrumento convocatório. A improcedência do recurso, neste capítulo, não equivale a dispensa da obrigação; apenas desloca o momento de sua exigibilidade.

No que respeita ao quarto capítulo recursal, relativo ao balanço patrimonial do exercício de 2025, alegou a recorrente registro extemporâneo perante a Junta Comercial do Estado do Acre, em data posterior à sessão pública, e divergência de data em folha de índices. Quanto à aptidão econômico-financeira em si, a matéria foi examinada pela Assessoria Contábil, que concluiu pelo atendimento das exigências editalícias, e não se reexamina. O exame jurídico limita-se à tese da extemporaneidade, que é questão de direito e se resolve pelo rito legal do certame. Com efeito, o art. 63, II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a apresentação dos documentos de habilitação será exigida apenas do licitante vencedor, salvo quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento, o que não ocorreu na espécie, em que se adotou a ordem ordinária.

Segue-se que o marco temporal juridicamente relevante não é a data de abertura da sessão, mas a data da convocação para apresentação dos documentos de habilitação, de sorte que, havendo o registro precedido essa apresentação, inexistente extemporaneidade. Acresce que a situação econômico-financeira relativa ao exercício encerrado em 31/12/2025 é fato contábil pretérito, de modo que o registro perante o órgão competente não a constitui, apenas lhe confere forma, razão por que não há criação superveniente de condição de habilitação, mas formalização de condição preexistente, hipótese que o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 expressamente acomoda. Escorreita, portanto, a conclusão adotada no parecer contábil de ID nº 1080262 e acolhida no Julgamento de Recurso.

Chega-se, então, ao último ponto submetido a exame, qual seja, o balanço patrimonial do exercício de 2024, matéria trazida no Pedido de Reconsideração e ora apreciada de ofício. O subitem 12.4.2 do Edital exige *"Balanço patrimonial e demonstrações de resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais"*, de sorte que, tratando-se de certame realizado em 2026, os exercícios exigíveis são os de 2024 e 2025.

A alegação, contudo, não corresponde ao que revelam os autos. Consta do ID nº 1318617 o balanço patrimonial do exercício de 2024 da DZ Construções Ltda, registrado na Junta Comercial do Estado do Acre sob o nº 1190250, em 02/06/2025, protocolo nº 25/008.049-4, processo módulo integrador ACE2500039933, autenticação 4FAEEB5B7CF745EA579338FA8E22627DE8E2C2E, subscrito pela contadora Claudineia Pereira dos Santos e pela sócia administradora Maisa Pereira Gomes em 02/06/2025 e certificado pela Secretária-Geral daquela autarquia em 03/06/2025. Vale dizer, o documento não apenas existe e integra os autos, como se acha registrado perante o órgão competente desde junho de 2025, isto é, quase um ano antes da sessão pública deste certame, o que afasta, de plano e por completo, tanto a alegação de ausência quanto qualquer cogitação de constituição superveniente de condição de habilitação.

Improcede, por conseguinte, a alegação deduzida no Pedido de Reconsideração, e improcede em sua própria premissa fática, o que dispensa o exame das consequências jurídicas que dela a peticionante pretendia extrair. Registre-se, aliás, que a petição sustentou haver a recorrida apresentado balanços dos exercícios de 2025, 2023 e 2022, e não o de 2024, alegando que o documento assim nominado corresponderia, em verdade, ao exercício de 2023, assertiva que o cotejo com o ID nº 1318617 desautoriza.

Subsiste, todavia, questão de motivação que cumpre consignar. O Julgamento ao Pedido de Reconsideração (ID nº 1318603) assentou que o balanço de 2024 *"não [foi] juntado pela empresa no momento da convocação para apresentação dos documentos de habilitação"*, superando o ponto exclusivamente mediante consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, em que constatou o cadastramento regular dos balanços de 2025, 2024, 2023 e 2022, conforme Relatório Nível VI acostado sob ID nº 1318600. A premissa adotada (a de que o documento não integrava os autos) não se confirma diante do ID nº 1318617, de sorte que a decisão, embora correta no resultado, assentou-se em fundamento subsidiário quando dispunha de fundamento direto e mais robusto.

Impende, pois, que a decisão hierárquica corrija a premissa e assente que o balanço patrimonial do exercício de 2024 consta dos autos, regularmente registrado perante a Junta Comercial do Estado do Acre em data muito anterior ao certame, atendendo integralmente o subitem 12.4.2 do Edital, sem necessidade de recurso a qualquer construção de suprimento documental.

Ainda que assim não fora, e apenas por hipótese, a solução adotada em primeiro grau seria igualmente escorreita, porquanto a substituição documental pelo registro cadastral não constitui concessão pretoriana fundada em formalismo moderado, senão faculdade expressamente prevista no instrumento convocatório e autorizada por lei. Com efeito, dispõe o subitem 12.1.1 do Edital que *"a documentação de habilitação das Licitantes poderá ser substituída pelo Sistema de Cadastramento de Fornecedores – SICAF e/ou pelo Sistema de Cadastro de Fornecedores do Município de Porto Velho - SISCAF, NOS DOCUMENTOS POR*

ELES ABRANGIDOS", reiterando o subitem 21.1 que a documentação *"poderá ser obtida pelo Agente de Contratação (a) mediante consulta ao SICAF ou SISCAF, no que couber, desde que os documentos ali constem e estejam válidos, vigentes e sem pendências"*. No plano legal, o art. 70, II, da Lei nº 14.133/2021 admite que a documentação seja *"substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital"*. A consulta empreendida pela Agente de Contratação, portanto, longe de constituir flexibilização de exigência editalícia, representou exercício regular de faculdade que o próprio Edital lhe conferiu, e o resultado nela obtido converge integralmente com o que os autos já documentavam.

Cumpre, por fim, afastar objeção que poderia remanescer quanto à extensão do exame contábil já realizado. O parecer de ID nº 1080262, ao concluir que a documentação apresentada pela licitante *"atende às exigências estabelecidas no edital"* e que *"os índices contábeis exigidos e o Patrimônio Líquido mínimo, em apuração, foram comprovados"*, pronunciou-se sobre o conjunto documental encartado nos autos, no qual se inclui, como demonstrado, o balanço patrimonial do exercício de 2024 (ID nº 1318617). A circunstância de a manifestação não haver individualizado os exercícios sociais examinados constitui, quando muito, economia de redação, e não omissão de exame, porquanto a conclusão nela vertida é abrangente e reporta-se à qualificação econômico-financeira como um todo, tal como delineada nos subitens 12.4.1 a 12.4.11 do Edital.

Não subsiste, destarte, a alegada divergência de premissas. O que o Julgamento ao Pedido de Reconsideração (ID nº 1318603) reputou ausente dos autos ali se encontrava, e sobre ele já se havia pronunciado a unidade tecnicamente competente. Resolve-se, pois, a controvérsia nesta sede, sem necessidade de retorno dos autos à Assessoria Contábil, providência que, além de desnecessária, retardaria injustificadamente o certame, em detrimento do cronograma vinculado ao Convênio Federal nº 969924, o que se registra expressamente para os fins do art. 20, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dado que a alternativa menos gravosa e igualmente eficaz é a que ora se adota.

Fica assentado, em síntese, que a qualificação econômico-financeira da DZ Construções Ltda foi objeto de exame técnico específico, que a concluiu atendida; que os balanços dos dois últimos exercícios sociais exigidos pelo subitem 12.4.2 do Edital integram os autos, o de 2025 sob o ID nº 0971696 e o de 2024 sob o ID nº 1318617, ambos regularmente registrados perante a Junta Comercial do Estado do Acre; e que, por conseguinte, nenhuma das alegações deduzidas quanto a este capítulo merece acolhimento.

Ponto há, ainda, não suscitado pelas partes e não enfrentado por nenhuma das manifestações produzidas, mas de exame obrigatório antes da contratação. Dispõe o subitem 11.7.3 do Edital que *"será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei"*. A proposta da recorrida, no valor de R\$ 13.042.047,41, corresponde a aproximadamente 75,01% do valor estimado de R\$ 17.387.078,27, situando-se abaixo do patamar de 85% e atraindo, por conseguinte, a incidência do dispositivo. Trata-se de exigência cumulativa, e não substitutiva, da garantia contratual de 5% prevista no item 5.3 do Termo de Referência e no subitem 11.1 da minuta contratual, como esclarece a ressalva final do próprio dispositivo, cumprindo à decisão hierárquica consigná-la expressamente como condição para a assinatura do contrato.

As teses ora sustentadas encontram respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas, cuja *ratio decidendi* convém expor. Quanto ao formalismo moderado e à diligência saneadora, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.211/2021-Plenário, assentou que a vedação à inclusão de novo documento não alcança aquele destinado a comprovar condição de habilitação preexistente à data de abertura da sessão pública, sendo indevida a inabilitação de licitante que apresenta, em diligência, prova de situação já existente; a *ratio* reside na distinção entre criar condição e comprovar condição, pois só a primeira ofende a isonomia, porquanto altera a posição jurídica do licitante, ao passo que a segunda apenas documenta o que já era.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. 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 os 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). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea h; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que 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

No mesmo diapasão, o Acórdão nº 2.443/2021-Plenário reafirmou a possibilidade de complementação documental quando a diligência se limite a confirmar condição preexistente, sem conferir vantagem nova ao proponente. A pertinência ao caso opera em dois planos. Quanto à qualificação técnica, a diligência determinada pela Análise nº 42 destinou-se a esclarecer característica de obra executada anos antes, fato pretérito por definição; quanto ao balanço do exercício de 2024, sequer se cogita de juntada posterior, dado que o documento integrava os autos desde a fase de habilitação, servindo o precedente, aqui, apenas para reforçar que nem mesmo eventual complementação ofenderia a isonomia.

Quanto à exigência de qualificação técnico-operacional, dispõe a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União que, *"para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado"*. A ratio legitima exatamente a construção adotada no item 13.4.2 do Termo de Referência, com exigência restrita a duas parcelas de maior relevância, limitada a 25% do quantitativo total e justificada pela Declaração de Maior Relevância. O enunciado sumular, todavia, não dispensa a Administração de aplicar a exigência tal como redigida, razão por que, havendo o instrumento especificado a geometria do bloco, é a comprovação obtida em diligência, e não a tese de sua irrelevância, que confere sustentação jurídica à decisão.

Quanto à substituição documental por registro cadastral, a orientação daquela Corte firmou-se no sentido de que, havendo previsão editalícia, a Administração pode e deve consultar diretamente os cadastros oficiais, revelando-se desproporcional inabilitar licitante por ausência de documento que a própria Administração detém, diretriz que o art. 70, II, da Lei nº 14.133/2021 positivou.

Impõe-se, por fim, a análise das consequências práticas das soluções propostas, na forma do art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, com a redação da Lei nº 13.655/2018, segundo o qual *"não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão"*, exigindo o parágrafo único a demonstração de necessidade e adequação da medida imposta, inclusive em face de possíveis alternativas, e do art. 21, que impõe a indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas da decisão que invalide ato ou processo.

Quanto à manutenção da habilitação, cumpre registrar que a licitante recorrida ofertou R\$ 13.042.047,41 para objeto estimado em R\$ 17.387.078,27, representando economia de R\$ 4.345.030,86 aos cofres públicos, de sorte que sua inabilitação por fundamentos que se demonstraram improcedentes implicaria perda dessa vantagem, convocação de licitante remanescente em condições necessariamente menos favoráveis e retardamento de cronograma vinculado ao Convênio Federal nº 969924, sujeito a prazos do órgão concedente, sem que se identifique benefício que compense tais consequências, porquanto inexistente alegação de fraude, de falsidade documental ou de incapacidade material para executar o objeto.

Quanto à opção pelo saneamento em lugar da invalidação, as impropriedades apontadas são de motivação, e não de conteúdo, não alterando nenhuma delas o resultado dos atos praticados e sendo todas supráveis por complementação, de modo que invalidar atos hígidos em substância para refazê-los com redação mais precisa seria medida desnecessária e inadequada, à luz do parágrafo único do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, além de contrariar o art. 165, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual *"o acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento"*.

Quanto ao não conhecimento do pedido de reconsideração com exame de ofício, conhecer da petição intempestiva como recurso instituiria precedente de reabertura de fase preclusa, com risco sistêmico de tumulto em certames futuros, ao passo que ignorar-lhe o conteúdo faria a Administração contratar ciente de possível descumprimento de requisito editalício, sendo a solução intermediária a única que não sacrifica nenhum dos valores em tensão. Quanto à exigência da garantia adicional, situando-se a proposta em aproximadamente 75,01% do valor orçado, o mecanismo previsto no subitem 11.7.3 constitui precisamente o instrumento de mitigação do risco de inexecução associado a propostas de baixo valor, protegendo o erário e viabilizando a contratação em condições de segurança.

Declara-se, por fim, que da decisão ora proposta decorre que a licitante recorrida permanece habilitada, sujeita ao cumprimento das condições adiante enumeradas; que a recorrente não titulariza direito à classificação subsequente; que nenhuma das licitantes sofre desconstituição de posição jurídica adquirida; e que o certame prossegue para adjudicação e homologação, observadas as condições consignadas para a celebração do contrato.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a análise pormenorizada da questão demonstra que o Recurso Administrativo interposto pela Construtora Manuella Ltda (ID nº 1021625) não logra desconstituir a decisão que habilitou a DZ Construções Ltda, razão pela qual esta Assessoria Técnico-Jurídica **OPINA** pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso Administrativo interposto pela Construtora Manuella Ltda, com a manutenção da habilitação da DZ Construções Ltda, e pelo **NÃO CONHECIMENTO** do Pedido de Reconsideração, cujo conteúdo, todavia, deve

ser apreciado de ofício em sede de autotutela, recomendando à autoridade competente as seguintes providências:

a) **CONHECER** do Recurso Administrativo (ID nº 1021625) e das contrarrazões (ID nº 1048731), por preenchidos os requisitos do art. 165, I, "c", e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo integralmente a habilitação da DZ Construções Ltda;

b) **INDICAR** expressamente, na decisão hierárquica, o capítulo recursal relativo à alegada quebra de isonomia, suprimindo a omissão verificada no Julgamento de Recurso (ID nº 1192935), pelos fundamentos expostos neste parecer;

c) **ADOTAR**, como razão de decidir quanto à qualificação técnica, a comprovação obtida em diligência de que o acervo se refere a blocos intertravados retangulares de 20 x 10 cm, na forma consignada no Julgamento de Recurso (ID nº 1192935), e não a tese da irrelevância da especificação geométrica constante da Análise nº 48 (ID nº 1117984), por incompatibilidade desta com o item 13.4.2, alínea "b", do Termo de Referência e com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

d) **CONSIGNAR**, quanto à cota de aprendizagem, que a improcedência do capítulo recursal decorre da impertinência jurídica da matéria para a fase de habilitação, e não da inexistência de demonstração de descumprimento, retificando-se, nesse ponto, a fundamentação do Julgamento de Recurso (ID nº 1192935);

e) **NÃO CONHECER** do Pedido de Reconsideração de ID nº 1278297 como recurso, por intempestividade e inadequação da via, **CONHECENDO** de seu conteúdo de ofício, em sede de autotutela, para **RECONHECER A IMPROCEDÊNCIA** da alegação, e **ASSENTAR** que o balanço patrimonial do exercício de 2024 integra os autos sob o ID nº 1318617, registrado na Junta Comercial do Estado do Acre sob o nº 1190250, em 02/06/2025, retificando-se, nesse ponto, a premissa fática adotada no Julgamento ao Pedido de Reconsideração (ID nº 1318603);

f) **DETERMINAR** a retificação, por termo próprio, da inversão material de redação constante do item II, da Análise nº 17 (ID nº 0948205), sem prejuízo da validade do ato, cujos demais fundamentos permanecem íntegros;

g) **CONSIGNAR**, como condição para a celebração do contrato, a exigência da garantia adicional prevista no subitem 11.7.3 do Edital, em montante equivalente à diferença entre 85% do valor orçado e o valor da proposta, cumulativamente à garantia de 5% prevista no item 5.3 do Termo de Referência e no subitem 11.1 da minuta contratual;

h) **CONSIGNAR**, como condição para a celebração do contrato, a exigência da comprovação do cumprimento da cota de aprendizagem, na forma do subitem 12.1.7 do Edital e do item 14.2.3 do Termo de Referência;

i) A **NOTIFICAÇÃO** de todas as partes interessadas, notadamente a Recorrente e a Recorrida, acerca da decisão hierárquica final, em garantia à publicidade e ao contraditório;

j) A **PUBLICAÇÃO** do resultado final do certame e, posteriormente, do extrato do contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no Diário Oficial do Município e no Portal da Transparência, em estrito cumprimento ao princípio da publicidade e às exigências do art. 94 da Lei nº 14.133/2021;

k) **RESTITUIR** os autos à Agente de Contratação para o fiel cumprimento das deliberações e a adoção das providências de praxe.

Por fim, ressalte-se que a autoridade superior poderá divergir deste parecer, desde que o faça mediante decisão devidamente motivada, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99.

É o parecer, que se submete à elevada consideração superior.

Porto Velho-RO, 07 de agosto de 2026.

JUAN IRINEU SILVA BELLINE KASPROVICZ
Assessor Técnico Jurídico - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Juan Irineu Silva Bellione Kasprovicz, Assessor(a)**, em 09/08/2026, às 17:39, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **1331171** e o código CRC **773BF895**.



Referência: Processo nº 005.004874/2025-52	SEI nº 1160325
---	----------------