PARECER TÉCNICO-ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 178/2026
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 039/2026
OBJETO: Aquisição de containers
RECORRENTE: CAPTAR COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.
RECORRIDA: APEX NEGÓCIOS LTDA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo apresentado pela empresa **CAPTAR COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.**, CNPJ nº 52.797.468/0001-52, em face da decisão que declarou habilitada a empresa **APEX NEGÓCIOS LTDA.**, CNPJ nº 64.346.355/0001-10, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 039/2026.

A recorrente não sustenta, propriamente, que o atestado apresentado pela APEX seja falso ou que a empresa não possua capacidade técnica. Seu argumento central consiste na alegação de que o ***Atestado de Capacidade Técnica emitido pela empresa METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA. contém assinatura manuscrita***, circunstância que, segundo a recorrente, justificaria a realização de diligência administrativa para confirmação de sua autenticidade e da efetiva execução do objeto declarado. A própria recorrente expressamente reconhece que **não** *afirma que a assinatura manuscrita torne o atestado inválido e tampouco imputa falsidade à recorrida*. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.

Ao final, requer a realização de diligência, especialmente mediante solicitação de notas fiscais correspondentes ao objeto e aos quantitativos declarados no atestado, bem como a verificação da correspondência entre o atestado, as notas fiscais e o fornecimento efetivamente realizado. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.

A empresa APEX NEGÓCIOS LTDA. apresentou contrarrazões, defendendo a manutenção de sua habilitação. Sustenta a validade do atestado emitido pela METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA., afirma que a assinatura manuscrita não constitui, por si só, causa de invalidade e apresenta documentação complementar destinada a demonstrar a efetiva experiência operacional.

Entre os documentos apresentados nas contrarrazões encontram-se notas fiscais relativas ao fornecimento de containers ao **Município de Muitos Capões/RS**, além de atestado emitido por aquele Município e outro atestado emitido pela METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.

É o relatório.

II – DA QUESTÃO CENTRAL

A controvérsia não reside propriamente na existência formal de um atestado, mas na necessidade de verificar se o documento apresentado pela APEX é ***autêntico, materialmente verdadeiro e suficiente para demonstrar a qualificação técnica exigida pelo edital***.

Essa distinção é fundamental.

A CAPTAR não demonstrou, nas razões apresentadas, qualquer elemento concreto de falsidade. Sua argumentação parte essencialmente da circunstância de o documento conter assinatura manuscrita.

Entretanto, **assinatura manuscrita não equivale a falsidade documental**.

Também não se pode concluir, apenas pela ausência de mecanismo eletrônico de validação, que determinado atestado seja juridicamente imprestável, sobretudo quando o edital não estabeleceu que o documento deveria necessariamente possuir assinatura digital ou certificação eletrônica.

O próprio TCU reconhece que a diligência pode ser utilizada justamente para *confirmar a veracidade das informações constantes de atestados*, inclusive mediante solicitação de notas fiscais, contratos e outros documentos que permitam conferir a experiência declarada.

> REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO (IFTM). CERTAME PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO CORPORATIVA. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA EM RESPOSTA À DILIGÊNCIA REALIZADA PELO PREGOEIRO NÃO COMPROVA O CONTEÚDO DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA E NÃO ATENDE A EXIGÊNCIA PREVISTA NO TERMO DE REFERÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE FALHA NA INABILITAÇÃO DA REPRESENTANTE. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DAS ALEGAÇÕES. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (Acórdão 38/2026 – TCU – Plenário).

Portanto, a questão deve ser solucionada pela **verificação objetiva do conteúdo do atestado**, e não pela aparência formal de sua assinatura.

III – DA ANÁLISE DO RECURSO DA CAPTAR

3.1. Primeira fragilidade: ausência de demonstração concreta de irregularidade

A primeira fragilidade do recurso está no fato de que a recorrente **não aponta efetiva desconformidade entre o atestado e a realidade**.

Não afirma que a METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA. não tenha emitido o documento.

Não apresenta declaração do suposto emitente negando a assinatura.
Não demonstra incompatibilidade entre os quantitativos declarados e eventual fornecimento.
Não aponta divergência de datas, valores, objeto ou destinatário.
Ao contrário, a própria CAPTAR reconhece expressamente que não imputa falsidade à APEX.
Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.
Consequentemente, o argumento recursal, isoladamente considerado, **não seria suficiente para justificar a inabilitação da recorrida**.
O simples fato de um documento possuir assinatura manuscrita não constitui, por si só, descumprimento do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.
A Lei exige demonstração da capacidade técnica, e não determinada modalidade de assinatura, salvo se o edital tiver estabelecido requisito específico e juridicamente válido nesse sentido.

3.2. Segunda fragilidade: confusão entre indício e prova

O recurso transforma uma **circunstância formal** — assinatura manuscrita — em uma espécie de presunção de dúvida sobre a autenticidade.
Essa conclusão não se sustenta.
Em matéria de habilitação, é necessário distinguir:
a) ausência de documento exigido;
b) documento formalmente irregular;
c) documento aparentemente regular, mas cuja informação necessita de esclarecimento; e
d) prova concreta de falsidade ou inexistência da experiência declarada.
O caso analisado se enquadra, em princípio, na terceira hipótese.
Assim, a consequência jurídica adequada não é a inabilitação imediata, mas, se o Pregoeiro considerar existente dúvida objetiva suficiente, **a realização de diligência**.
Essa solução encontra amparo direto no art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza diligência para complementação das informações dos documentos apresentados, desde que destinada à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame.

3.3. Terceira fragilidade: pedido de diligência excessivamente aberto

O pedido da CAPTAR, embora juridicamente possível em sua essência, deve sofrer uma delimitação.
A diligência não pode transformar-se em verdadeira auditoria empresarial ampla da licitante.
Seu objetivo deve ser específico:
verificar se o atestado apresentado pela APEX foi efetivamente emitido pelo declarante e se os fatos nele descritos correspondem a fornecimento efetivamente realizado anteriormente à abertura do certame.
A diligência não deve servir para criar uma nova condição de habilitação.
Esse limite é especialmente importante porque o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a Administração a permitir que um licitante **constitua posteriormente uma condição que não possuía na data juridicamente relevante**. A jurisprudência recente do TCU reforça exatamente essa distinção.

> *"A vedação à inclusão de novo documento (art. 64 da Lei 14.133/2021) não alcança aquele, apresentado em resposta a diligência, destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública (art. 64, inciso I), a exemplo de balanço patrimonial - ainda que seu registro na junta comercial pertinente tenha ocorrido após a abertura do certame -, tendo em vista sua natureza declaratória da situação econômico-financeira da empresa em momento pretérito." (Acórdão 1788/2026 TCU – Plenário).*

IV – DA ANÁLISE DAS CONTRARRAZÕES DA APEX

As contrarrazões apresentam argumentos juridicamente mais consistentes quanto à inexistência de causa automática de inabilitação.

Entretanto, também apresentam fragilidades que devem ser consideradas.

4.1. Acerto: inexistência de presunção de falsidade

A APEX corretamente sustenta que a assinatura manuscrita, isoladamente, não invalida o atestado.

Esse argumento é juridicamente adequado.

A habilitação técnica objetiva verificar se o licitante efetivamente possui capacidade para executar o objeto. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

A jurisprudência do TCU igualmente reconhece a possibilidade de diligenciar para verificar a autenticidade e o conteúdo de atestados.

4.2. Fragilidade: excesso de confiança na documentação apresentada nas contrarrazões

A APEX juntou às contrarrazões documentação destinada a reforçar sua capacidade operacional.

Há, inclusive, notas fiscais que demonstram fornecimentos de containers.

As notas fiscais de nº 006, 007, 008 e 012, por exemplo, demonstram, respectivamente, fornecimentos de **3, 1, 2 e 2 unidades**, totalizando **8 containers**, com valores que, somados, alcançam **R$ 148.080,00**, exatamente o quantitativo e o valor indicados no atestado emitido pelo Município de Muitos Capões/RS. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.

Esse elemento é relevante.

Todavia, **nota fiscal, isoladamente, não substitui necessariamente a verificação da efetiva entrega**.

Ela demonstra a emissão de documento fiscal e a operação declarada, mas a diligência pode — e, neste caso, recomenda-se que o faça — verificar também o recebimento ou a confirmação da operação pelo adquirente.

V – DA IMPORTÂNCIA DO ATESTADO EMITIDO PELO MUNICÍPIO DE MUITOS CAPÕES

A documentação apresentada pela APEX traz elemento probatório particularmente relevante: o ***Atestado de Capacidade Técnica emitido pelo Município de Muitos Capões/RS,*** datado de 21 de setembro de 2026.

O documento declara que a APEX demonstrou capacidade técnica, operacional e logística compatível com o objeto contratado, tendo fornecido **8 unidades de container marítimo HC**, no valor de **R$ 148.080,00**. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.
Esse documento encontra correspondência material com as notas fiscais apresentadas.
Há, portanto, uma cadeia documental coerente:

Atestado → Município contratante → notas fiscais → quantitativos → valores → descrição do produto.

Essa convergência reduz significativamente a força da alegação recursal de que a assinatura manuscrita do atestado emitido pela METALÚRGICA seria, por si só, suficiente para colocar em dúvida a habilitação.
Contudo, há uma ressalva importante:
o atestado municipal foi emitido em 21/09/2026, enquanto o recurso da CAPTAR está datado de **18/09/2026**. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.
Portanto, caso a abertura do certame tenha ocorrido antes de 21/09/2026, esse documento **não deve ser tratado simplesmente como se integrasse a documentação originária de habilitação**.
Por outro lado, isso **não significa necessariamente que seja juridicamente imprestável**.
Se ele apenas documenta fatos materiais que já existiam antes da abertura — isto é, fornecimentos realizados anteriormente — poderá servir como elemento de diligência para comprovar condição preexistente.
É exatamente essa distinção que o art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021 estabelece e que vem sendo reiteradamente reconhecida pelo TCU.

VI – DA DILIGÊNCIA: PODER-DEVER DE ESCLARECIMENTO
Aqui está o ponto central deste parecer.
O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:
“Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência (...)”.
E o inciso I permite a complementação de informações acerca dos documentos apresentados, desde que necessária para apurar fatos existentes na época da abertura do certame.
Além disso, o § 1º permite o saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado.
A jurisprudência mais recente do TCU é particularmente relevante.
O **Acórdão 602/2025-Plenário** reconhece como lícita a juntada, em diligência, de documentos destinados a demonstrar condição preexistente à abertura do certame.
Mais recentemente, o **Acórdão 1.788/2026-Plenário** reiterou que a vedação à inclusão de novos documentos não alcança aquele que, apresentado em resposta a diligência, se destina a comprovar condição de habilitação preexistente.
Também o **Acórdão 4.523/2026-TCU – 1ª Câmara** reforçou a licitude da juntada de documentos em diligência quando destinados a comprovar condição preexistente, sem violação da isonomia.
Portanto, ***realizar diligência neste caso não representa favorecimento à APEX.***

Ao contrário: representa mecanismo de controle destinado a permitir que a Administração decida com base na verdade material e em elementos objetivos.

VII – DOS LIMITES DA DILIGÊNCIA

A diligência, entretanto, deverá observar limites rigorosos.
O Pregoeiro **não solicitará à APEX que produza agora uma nova experiência técnica**.
Deve apenas confirmar se a experiência alegada **já existia quando da abertura do certame**.
Sugere-se que a diligência contemple:

1. confirmação, pela **METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA.**, da emissão do atestado apresentado;
2. confirmação da assinatura constante do documento;
3. confirmação do objeto efetivamente fornecido;
4. confirmação do quantitativo;
5. confirmação do período da execução;
6. identificação do contratante/destinatário;
7. eventual apresentação de contrato, pedido de compra, ordem de fornecimento, notas fiscais ou documentos equivalentes **já existentes à época dos fatos**;
8. quando possível, confirmação diretamente pelo ente público constante do segundo atestado;
9. conferência da compatibilidade entre os documentos apresentados e o objeto do Pregão Eletrônico nº 039/2026;
10. certificação nos autos do resultado da diligência.

VIII – DA DOUTRINA

A solução ora proposta encontra respaldo na evolução doutrinária do Direito das Licitações.

8.1. Ronny Charles
A doutrina contemporânea vinculada aos estudos de **Ronny Charles** destaca a necessidade de interpretar a Lei nº 14.133/2021 a partir de sua finalidade, evitando que o formalismo se transforme em obstáculo irracional à obtenção da proposta mais vantajosa.
Em estudo publicado no portal de Ronny Charles, é ressaltado que o art. 64 deve ser interpretado em conjunto com a lógica do **formalismo moderado**, permitindo diligências destinadas a esclarecer documentos e comprovar situações preexistentes, sem transformar a licitação em uma competição de natureza meramente documental. Ronny Charles - @ronnycharlesadv

A premissa é particularmente adequada ao caso: **não se deve confundir saneamento com criação posterior de requisito**.

8.2. Hely Lopes Meirelles
A lição clássica de **Hely Lopes Meirelles** permanece plenamente atual: o procedimento licitatório é formal, mas isso não significa que a Administração deva adotar formalismo inútil ou desnecessário.

Assim, a existência de uma assinatura manuscrita não pode, isoladamente, produzir a consequência extrema de inabilitação quando o conteúdo material do documento pode ser objetivamente confirmado.
A jurisprudência e a doutrina utilizam reiteradamente essa distinção entre **procedimento formal** e **formalismo excessivo**.

8.3. Jacoby Fernandes
A orientação de **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** igualmente enfatiza que a qualificação técnica deve ser analisada em função da efetiva capacidade do licitante, sem exigências desnecessariamente restritivas.
Sua abordagem sobre atestados de capacidade técnica evidencia que a Administração deve buscar comprovação segura da aptidão, mas sem transformar exigências documentais em barreiras artificiais à competitividade.
Aplicada ao caso, essa orientação conduz à seguinte conclusão:
é legítimo verificar o atestado; não é legítimo presumir sua falsidade apenas porque a assinatura é manuscrita.

8.4. José Anacleto Abduch Santos
A doutrina de **José Anacleto Abduch Santos** também se insere na perspectiva de uma nova racionalidade das contratações públicas, na qual eficiência, planejamento, segurança jurídica, competitividade e resultado devem ser considerados conjuntamente.
A ideia de formalismo moderado deve, contudo, ser utilizada com responsabilidade: ela não autoriza o Pregoeiro a ignorar requisito editalício substancial, mas impede que irregularidades meramente formais sejam convertidas automaticamente em causas de exclusão quando não comprometem a finalidade da exigência.

8.5. Joel de Menezes Niebuhr
Aqui há uma importante nuance.

Joel Niebuhr apresenta uma leitura mais restritiva do art. 64, criticando a limitação legal das diligências, embora reconheça a necessidade de observância da regra legal.
Essa posição é relevante para a análise de risco porque demonstra que não se deve utilizar o instituto da diligência de forma indiscriminada.
A diligência deve servir para **esclarecer ou comprovar condição preexistente**, e não para permitir que o licitante construa posteriormente sua qualificação.
Essa distinção é também apontada em manifestação da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás ao examinar a doutrina de Niebuhr.

IX – DO EQUILÍBRIO ENTRE VINCULAÇÃO AO EDITAL E FORMALISMO MODERADO

O caso exige equilíbrio entre dois grupos de princípios.
De um lado:
1. vinculação ao instrumento convocatório;
2. julgamento objetivo;

3. isonomia;
4. segurança jurídica;
5. legalidade.

De outro:

1. razoabilidade;
2. proporcionalidade;
3. competitividade;
4. eficiência;
5. economicidade;
6. busca da proposta mais vantajosa.

Todos estão expressamente previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.
Não existe antinomia absoluta entre esses princípios.
A vinculação ao edital ***não obriga a Administração a ignorar fatos objetivos que possam ser esclarecidos por diligência legalmente autorizada***.
Da mesma maneira, o formalismo moderado **não autoriza a Administração a afastar requisito substancial previsto no edital**.
A solução correta está justamente no meio: **preservar a exigência material e flexibilizar apenas o meio formal de sua comprovação quando a lei permitir e quando inexistir prejuízo à isonomia.**

X – ANÁLISE CRÍTICA DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

Submetendo as duas manifestações a uma análise adversarial, identificam-se os seguintes pontos de risco.
A) Se o recurso da CAPTAR fosse acolhido integralmente:
Haveria risco de **formalismo excessivo**, pois a mera assinatura manuscrita não comprova falsidade.
Também haveria risco de violação à razoabilidade e à busca da proposta mais vantajosa.
B) Se as contrarrazões da APEX fossem acolhidas integralmente, sem diligência:
Haveria risco inverso.
O Pregoeiro estaria aceitando como verdade absoluta documentos particulares apresentados pela própria interessada, sem conferir diretamente sua autenticidade.
Isso seria especialmente vulnerável perante o controle externo caso posteriormente surgisse qualquer divergência.
C) Se a Administração simplesmente ignorasse a questão:
Seria igualmente inadequado.
Uma vez instaurada dúvida objetiva sobre documento relevante de habilitação, o caminho mais seguro é esclarecê-la.
O próprio TCU reconhece que, diante de incertezas sobre atestados, a Administração deve promover diligências para confirmar o conteúdo dos documentos.

D) Se a Administração exigisse documentação completamente nova:
Também seria incorreto.
Não se pode utilizar a diligência para permitir que a APEX adquira, depois da abertura do certame, capacidade técnica que não possuía.

XI – CONCLUSÃO

Após análise das razões recursais, das contrarrazões, da documentação apresentada e do regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, *não identifico fundamento jurídico suficiente para determinar, desde logo, a inabilitação da empresa APEX NEGÓCIOS LTDA.*

A alegação da CAPTAR, fundada exclusivamente na existência de assinatura manuscrita no atestado emitido pela METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA., ***não demonstra, por si só, falsidade, invalidade ou inexistência da experiência técnica declarada***.

Por outro lado, considerando que a qualificação técnica constitui requisito relevante de habilitação, e diante do pedido expresso de diligência formulado pela recorrente, ***entendo recomendável e juridicamente adequado realizar diligência administrativa para confirmação objetiva da autenticidade e do conteúdo do atestado***.

Essa providência encontra fundamento no art. 64, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e encontra respaldo na jurisprudência recente do TCU, especialmente nos Acórdãos nº 602/2025-Plenário, nº 1.788/2026-Plenário e nº 4.523/2026-1ª Câmara.

A documentação juntada pela APEX em suas contrarrazões constitui ***elemento indiciário relevante***, sobretudo porque as notas fiscais apresentadas demonstram fornecimentos compatíveis, inclusive quanto aos quantitativos e valores constantes do atestado municipal. Proc. 178 - 2026 - Pregão Eletrônico n.º 039/2026.

Todavia, por terem sido apresentadas em momento recursal, tais documentos ***não devem ser simplesmente equiparados à documentação originária de habilitação***, devendo ser utilizados como elementos para a diligência, especialmente para comprovar fatos materialmente preexistentes à abertura do certame.

XII – PARECER DO PREGOEIRO

Diante de todo o exposto, OPINO:

a) pelo **conhecimento do Recurso Administrativo**, desde que confirmados nos autos o atendimento aos pressupostos de admissibilidade, especialmente a manifestação tempestiva da intenção de recorrer e a observância do prazo legal previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021;

b) no mérito, pelo **não acolhimento do pedido de inabilitação imediata da empresa APEX NEGÓCIOS LTDA.**, por inexistir, nas razões recursais apresentadas, prova concreta de falsidade ou invalidade do atestado;

c) pelo *acolhimento parcial do pedido de diligência*, exclusivamente para confirmar a autenticidade, autoria, conteúdo, quantitativos, objeto e efetiva realização dos fornecimentos constantes do Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela APEX;

d) que a diligência seja realizada preferencialmente junto à **METALÚRGICA J.S. METAIS LTDA.**, emissora do atestado questionado, podendo também alcançar os entes públicos constantes da documentação apresentada, inclusive o Município de Muitos Capões/RS;

e) que sejam confrontados, quando necessários, o atestado, notas fiscais, contratos, empenhos, ordens de fornecimento, comprovantes de recebimento e demais documentos pertinentes, *desde que destinados exclusivamente à comprovação de fatos preexistentes à abertura do certame*;

f) que a Administração registre nos autos, mediante despacho fundamentado, o resultado da diligência, assegurando transparência e acessibilidade aos interessados;

g) caso a diligência confirme a autenticidade do atestado e a efetiva existência da experiência técnica anterior ao certame, seja *mantida a habilitação da APEX NEGÓCIOS LTDA***.**, rejeitando-se o recurso da CAPTAR no mérito;

h) caso, excepcionalmente, a diligência revele falsidade, inexistência da execução declarada, incompatibilidade material relevante ou insuficiência do atestado para atender às exigências editalícias, deverá a Administração proceder à **reavaliação da habilitação**, observando-se o contraditório, a motivação, a isonomia e as demais consequências previstas na Lei n.º 14.133/2021;

i) após a conclusão da diligência, seja dada ciência às licitantes e prosseguimento regular do certame, com submissão da matéria à autoridade competente quando cabível.

É o parecer técnico-administrativo.

Paraisópolis/MG, 08 de outubro de 2026.

JEAN PIERRE ALMEIDA PAULA:79046940691

Assinado de forma digital por JEAN PIERRE ALMEIDA PAULA:79046940691
Dados: 2026.10.08 08:31:00 -03'00'

JEAN PIERRE ALMEIDA PAULA
Pregoeiro