PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 69/2026 PMPB

Concorrência Eletrônica nº: 05/2026 PMPB

Interessado Recorrente: TORMED TERRAPLANAGEM E PAVIMENTAÇÃO LTDA.

Interessado Recorrido: IMPERIAL LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA.

1. RELATÓRIO E HISTÓRICO PROCEDIMENTAL

O presente parecer jurídico tem por objeto a análise do recurso administrativo interposto pela licitante **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.** contra a decisão proferida pelo Agente de Contratação e pela Comissão de Contratação do Município de Pescaria Brava, Estado de Santa Catarina, que a inabilitou no âmbito do **Processo Administrativo nº 69/2026 PMPB**, correspondente à **Concorrência Eletrônica nº 05/2026 PMPB**. O certame licitatório em tela foi deflagrado sob a égide da **Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, tendo como objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de pavimentação em lajotas, drenagem pluvial e sinalização viária da Rua João Venâncio, localizada no bairro Barreiros, no Município de Pescaria Brava, com valor máximo global estimado em **R$ 237.270,62**.

A sessão pública do certame foi iniciada às **08:30:16 do dia 12 de maio de 2026** por meio de sistema eletrônico no portal Compras BR. Na fase de lances, após acirrada disputa sob o modo de concorrência eletrônica de menor preço global, a empresa **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.**, identificada provisoriamente como Licitante 02, apresentou a proposta mais vantajosa na etapa fechada, com o lance final de **R$ 198.307,32**. Em conformidade com o procedimento do edital, o Agente de Contratação convocou a licitante detentora da melhor proposta para enviar a documentação de habilitação e a planilha comercial detalhada adequada ao lance vencedor, sob pena de desclassificação e inabilitação, assinalando-lhe o prazo regulamentar de **48 horas**.

No dia **14 de maio de 2026**, dentro do prazo estipulado pelo sistema, a empresa **Tormed** realizou a juntada de seus documentos. Ocorre que, ao proceder à análise detalhada da planilha de custos unitários e composição de BDI enviada pela licitante, o Agente de Contratação constatou desconformidades em relação ao modelo oficial disponibilizado no edital, identificando que diversos itens apresentavam custos unitários superiores aos valores referenciais fixados pela Administração Pública Municipal. Diante de tal inconsistência, e com base no poder de saneamento e no princípio da busca pela proposta mais vantajosa, a comissão abriu diligência eletrônica concedendo o prazo de **24 horas** para que a licitante retificasse sua planilha de composição de custos, adequando-a rigorosamente aos parâmetros editalícios.

Em resposta à diligência de custos, a empresa **Tormed** reapresentou os mesmos arquivos sem promover as correções necessárias nas planilhas, mantendo os valores unitários inconsistentes. Constatada a inércia da licitante e a ausência de retificação real dos custos, o Agente de Contratação desclassificou a proposta comercial da empresa com base no descumprimento do item **11.11, alínea b, do edital** e com fundamento no **artigo 59, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**. Diante dessa decisão de desclassificação, a comissão convocou a licitante classificada na posição subsequente, a saber, **Imperial Locação de Equipamentos Ltda.**, para envio de suas propostas e documentos complementares, o que foi cumprido em **18 de maio de 2026**.

O cenário procedimental sofreu alteração no dia **19 de maio de 2026**, data agendada para a reabertura da sessão pública. O Agente de Contratação, exercendo o poder de autotutela da Administração Pública e aplicando a **Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal**, decidiu rever de ofício a decisão anterior que havia desclassificado a empresa **Tormed**. Justificou o órgão julgador que, embora a planilha de composição de custos trouxesse itens com valores superiores devido à incidência direta do BDI nos custos unitários, o valor sem BDI encontrava-se abaixo do teto orçado pelo município, o que caracterizava erro formal sanável. Com isso, a empresa **Tormed** foi reclassificada no certame, e a comissão restabeleceu sua primeira colocação na fase competitiva, promovendo o encerramento da disputa comercial e abrindo imediatamente a etapa de habilitação documental.

Após a análise detalhada dos documentos de habilitação apresentados pela empresa **Tormed**, a comissão registrou sua inabilitação em ata com fundamento em três irregularidades autônomas, graves e insanáveis. A primeira causa de inabilitação decorreu do descumprimento do **Anexo II do edital**, tendo em vista que a declaração unificada apresentada pela empresa estava incompleta ou em branco em pontos essenciais, e o seu teor indicava, contraditoriamente, que a licitante se declarava inidônea para licitar com o Poder Público. A segunda causa de inabilitação residiu na qualificação econômico-financeira, visto que a empresa apresentou um balanço patrimonial simplificado de encerramento do exercício de 2025 sem as assinaturas devidas, sem autenticação nas folhas do Livro Diário, sem a demonstração de resultado do exercício e sem os cálculos dos índices de liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente exigidos no item **12.1.4 do edital**.

Por fim, o terceiro e mais contundente fundamento de inabilitação consistiu na verificação de ocorrência impeditiva indireta e burla ao procedimento licitatório. A equipe de apoio identificou que a empresa **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.** possui identidade de endereço físico, de objeto social e de atividades econômicas principal e secundárias com a empresa **Torres e Medeiros Ltda.**, que se encontra impedida de licitar e contratar com o Poder Executivo de Pescaria Brava até o dia **6 de julho de 2026**. Constatou-se, ademais, o uso do nome de fantasia 'Tormed' como junção óbvia dos sobrenomes da empresa sancionada, além de estreito vínculo familiar entre o sócio-administrador da recorrente, **Algenor Torres**, e o sócio-administrador da empresa penalizada, **Darlon Torres**.

Consumada a inabilitação da empresa **Tormed**, o Agente de Contratação retomou a análise dos documentos da licitante **Imperial Locação de Equipamentos Ltda.**, identificando apenas uma divergência material na planilha de custos do item referente ao fornecimento e instalação de placa de obra, cujo valor unitário sem BDI constava como R$ 422,26 na composição do orçamento e R$ 429,83 na planilha orçamentária geral. Foi concedido prazo de **24 horas** para a correção desse ponto, a qual foi protocolada tempestivamente pela empresa **Imperial**. No dia **20 de maio de 2026**, a comissão declarou a conformidade da proposta da **Imperial**, habilitando-a e declarando-a vencedora do lote com o valor total arrematado de **R$ 213.500,00**.

Manifestada a intenção recursal pela empresa **Tormed** em **20 de maio de 2026**, as razões recursais foram apresentadas dentro do prazo regulamentar. A recorrente sustenta que a irregularidade na declaração unificada do Anexo II se trata de mero erro material e formalidade excessiva; que por ser recém-constituída não estaria obrigada a apresentar balanço comercial consolidado de exercícios anteriores; e que não há vínculo jurídico fraudulento capaz de justificar a extensão da sanção aplicada à empresa **Torres e Medeiros Ltda.**, alegando ainda tratamento desigual em relação à licitante vencedora. Tempestivamente, em **25 de maio de 2026**, a licitante **Imperial Locação de Equipamentos Ltda.** apresentou suas contrarrazões administrativas, refutando integralmente os argumentos da recorrente e pugnando pela manutenção da inabilitação daquela empresa.

2. ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

No que concerne à manifestação de interesse em recorrer, o artigo 165, parágrafo primeiro, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece que nas licitações sob a nova legislação, a intenção de interposição de recurso deve ser externada de forma imediata pelo participante do certame, sob pena de consumação da preclusão de seu direito. Em consonância com a diretriz legal, o item 13.1 do instrumento convocatório da Concorrência Eletrônica nº 05/2026 PMPB estabeleceu o prazo de 15 minutos para que qualquer licitante registrasse de forma motivada a intenção de recorrer em campo próprio do sistema eletrônico, contados logo após a declaração do vencedor do certame.

A ata oficial de realização da concorrência eletrônica nº 05/2026 demonstra a tempestividade da manifestação de interesse recursal, bem como a legitimidade da Recorrente.

3. DO DESCUMPRIMENTO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E DA PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA

A exigência de qualificação econômico-financeira nas contratações públicas visa garantir que a licitante contratada disponha de higidez financeira e capacidade econômica suficientes para suportar os custos e a execução regular do objeto licitado, prevenindo riscos de paralisação da obra por inadimplência ou insolvência civil. Para cumprir esse desiderato, o item 12.1.4, inciso I, do edital da Concorrência Eletrônica nº 05/2026 PMPB estabeleceu de forma

taxativa que as empresas concorrentes deveriam apresentar o balanço patrimonial, as demonstrações de resultado do exercício e as demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais já exigíveis e apresentados na forma da lei, vedando expressamente a substituição por balancetes ou balanços provisórios. O inciso II do mesmo dispositivo editalício também impôs a obrigatoriedade de apresentação dos cálculos dos índices de liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente, fixando que seria considerada inabilitada a empresa que obtivesse índices inferiores a um.

Na análise documental realizada pela comissão de contratação, constatou-se que a empresa recorrente **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.** descumpriu de maneira flagrante essas exigências editalícias. Conforme se infere dos documentos por ela apresentados, a licitante juntou apenas um balanço patrimonial simplificado referente ao encerramento do exercício social de 2025, deixando de apresentar a correspondente Demonstração do Resultado do Exercício, as cópias autenticadas das folhas do Livro Diário contendo os termos de abertura e encerramento devidamente registrados na Junta Comercial, e, mais grave ainda, omitiu por completo a apresentação dos cálculos exigidos para a aferição dos índices contábeis de liquidez e solvência estabelecidos como critérios objetivos de habilitação. A mera apresentação de um balanço simplificado, despido das formalidades legais e desprovido das demonstrações acessórias e dos cálculos de liquidez, não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório, impossibilitando que a comissão licitante ateste a segurança financeira da empresa.

Em sede de razões recursais, a recorrente tenta afastar sua inabilitação alegando que, por ter sido constituída recentemente, em 13 de novembro de 2025, estaria materialmente impedida de apresentar demonstrações contábeis relativas aos dois últimos exercícios sociais. Argumenta que a Administração Pública deveria ter mitigado a exigência do edital para aceitar o seu balanço de abertura ou adotar um critério diferenciado de qualificação, em homenagem aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do formalismo moderado. Todavia, a despeito do esforço argumentativo, tal tese jurídica não merece prosperar, porquanto colide frontalmente com as regras previamente estabelecidas para o certame e com o princípio da preclusão administrativa.

Se a empresa recorrente entendia que as exigências contábeis de qualificação econômico-financeira previstas no item 12.1.4 do edital eram excessivas, restritivas ou inadequadas para empresas recém-constituídas, incumbia-lhe exercer tempestivamente o seu direito de questionar as regras do certame. O artigo 164, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021 confere legitimidade a qualquer pessoa para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei ou para solicitar esclarecimentos sobre os seus termos, fixando o prazo decadencial de até três dias úteis antes da data de abertura da sessão pública do certame. Essa mesma possibilidade estava assegurada no item 24.1 do instrumento convocatório.

Ao deixar de impugnar o edital no prazo legal, permitindo que o procedimento seguisse seu curso normal e participando ativamente da sessão pública de lances, a recorrente assentiu tacitamente com todas as regras ali estipuladas. Operou-se, desse modo, a preclusão administrativa do direito de discutir a legalidade ou a razoabilidade das exigências de habilitação, sendo incabível ressuscitar tal discussão apenas após a inabilitação, como nítida tentativa de alterar as regras do certame em benefício próprio. Admitir o questionamento tardio das regras editalícias violaria a boa-fé objetiva, a segurança jurídica e a estabilidade das relações administrativas, que não podem ficar sujeitas ao arbítrio de licitantes inconformados com o resultado de sua própria desídia documental.

A jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que a ausência de impugnação tempestiva ao edital impede a rediscussão posterior de suas cláusulas pela via administrativa ou judicial, tendo em vista que o edital constitui a lei interna da licitação e vincula de forma inexorável tanto a Administração quanto os licitantes. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a matéria relacionada ao cumprimento de regras de concurso e licitações, firmou orientação de que o preenchimento de requisitos fixados no edital é pressuposto inafastável para a participação em etapas subsequentes, restando inviabilizada a flexibilização das regras após o encerramento do prazo de impugnação, em homenagem aos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo, conforme se extrai de julgado da Suprema Corte:

> EMENTA: Agravo regimental no agravo de instrumento. Concurso público. Norma de edital. Previsão de limite de pessoas habilitadas nas etapas anteriores para participação nas fases posteriores do certame. Ofensa reflexa. Reexame de provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. O Tribunal de origem concluiu, com base nas normas do instrumento convocatório do concurso público, pela legalidade da exclusão do

> agravante das demais fases do certame, uma vez que este não teria preenchido os requisitos previstos no edital para a participação nas etapas posteriores. 2. Inadmissível em recurso extraordinário a análise de ofensa reflexa à Constituição Federal e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido. (AI 738160 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 07-06-2011, DJe-165 DIVULG 26-08-2011 PUBLIC 29-08-2011 EMENT VOL-02575-03 PP-00352)

A estrita vinculação ao instrumento convocatório impede que o Agente de Contratação dispense a recorrente de apresentar o balanço patrimonial nos moldes exigidos ou os cálculos dos índices contábeis. A flexibilização ex post facto de critérios de qualificação econômica em favor de um único licitante caracterizaria favorecimento indevido e tratamento privilegiado, ferindo os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa. Diante do descumprimento objetivo das exigências do item 12.1.4 do edital e da consumação da preclusão sobre a matéria, a manutenção da inabilitação da recorrente Tormed sob esse fundamento é medida impositiva.

4. DA APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO UNIFICADA INADEQUADA E DA IMPOSSIBILIDADE DE SANEAMENTO SUBSTANCIAL

A regularidade fiscal, jurídica e a higidez subjetiva das licitantes constituem requisitos inafastáveis para a segurança jurídica das contratações promovidas pelo Poder Público, cabendo à comissão licitante verificar com rigor se as participantes atendem às condições morais e de idoneidade exigidas pela lei e pelo ato convocatório. No intuito de simplificar o procedimento sem descurar do controle de legalidade, o edital da Concorrência Eletrônica nº 05/2026 PMPB, em seu item 1.2, alínea b, e item 12.1.1, inciso VIII, estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação da declaração unificada de conformidade, cujo modelo oficial consta do Anexo II do edital de licitação. Essa declaração unificada destina-se a certificar, sob as penas da lei, circunstâncias essenciais como a inexistência de fatos impeditivos para a habilitação, a não declaração de inidoneidade perante qualquer esfera do Poder Público, o cumprimento do disposto no artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e a regularidade quanto ao cumprimento de reservas legais de vagas.

No caso concreto, a empresa recorrente **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.** descumpriu flagrantemente essa formalidade essencial. A declaração unificada por ela

apresentada na fase de habilitação foi juntada de forma incompleta, restando em branco os campos relativos à identificação e as marcações das declarações materiais de idoneidade, além de conter, no documento efetivamente apresentado, declaração contraditória na qual a licitante se declarava inidônea para licitar ou contratar com o Poder Público. A apresentação de um documento em branco ou preenchido de forma manifestamente contraditória, no qual a empresa atesta sua própria inidoneidade, equivale à ausência de declaração das condições mínimas de participação exigidas pela Lei e pelo Edital, vício que impede o prosseguimento da licitante no certame.

Em suas razões recursais, a empresa **Tormed** argumenta que a inconsistência na declaração se ampara em mero erro material de preenchimento, e que o formalismo moderado imporia à Administração o dever de abrir diligência para permitir a substituição do documento defeituoso por nova declaração devidamente preenchida e corrigida. No entanto, tal pretensão encontra óbice instransponível no regramento legal das licitações públicas, que veda expressamente a juntada de novos documentos ou a alteração da substância de documentos preexistentes na fase de habilitação.

O regramento legal que disciplina o saneamento de erros e a realização de diligências na fase de habilitação está consubstanciado no artigo 64 da Lei Federal nº 14.133/2021, o qual veda peremptoriamente a juntada posterior de documentos que deveriam constar originalmente da proposta ou da habilitação. O dispositivo legal aplicável deve ser transcrito em sua literalidade:

> Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. § 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação. § 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

Como se extrai do texto legal, o saneamento de documentos e a realização de diligências pela comissão licitante não se prestam a convalidar falhas de caráter substancial ou a permitir a juntada tardia de documentos essenciais que a licitante omitiu de apresentar de forma regular na fase própria do certame. A diligência permitida pelo artigo 64, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 serve estritamente para a complementação de informações ou esclarecimento de dúvidas sobre documentos preexistentes, desde que destinados a apurar fatos já existentes à época da abertura do certame, sendo vedada de forma absoluta a inclusão posterior de novos documentos ou a alteração de seu conteúdo jurídico.

No caso em apreço, a alteração pretendida pela recorrente com a entrega de nova declaração preenchida de forma diversa da original não configura mero esclarecimento ou correção de erro material formal. A declaração unificada do Anexo II do edital ostenta natureza de documento de habilitação essencial, cujo preenchimento regular atesta a aptidão jurídica e a idoneidade da empresa para contratar com o Poder Executivo. Permitir que a licitante substitua uma declaração incompleta por outra com conteúdo substancialmente distinto, após a abertura dos envelopes e conhecimento das propostas, caracterizaria a concessão de oportunidade tardia para a constituição de requisito de habilitação inexistente no momento oportuno, em nítida afronta ao princípio da isonomia e da vinculação ao edital.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento rigoroso no sentido de que a apresentação de documento de habilitação novo ou a substituição de documentos substanciais em momento posterior à fase de habilitação afronta os princípios da legalidade e da igualdade entre os licitantes. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça já assentou a inviabilidade de juntada tardia de documentos de habilitação que deveriam constar originalmente das propostas:

> EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. ART. 43, § 3º, DA LEI 8.666/93. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO NOVO, APÓS A FASE DE HABILITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL DE DILIGÊNCIA APENAS PARA COMPLEMENTAR A INSTRUÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Consdon Engenharia e Comércio Ltda contra ato praticado pelo

Superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DER/SP e outros, com objetivo de obter a nulidade dos atos administrativos de habilitação das licitantes CGS Construção e Comércio Ltda e Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda, em relação aos lotes 13, 18, 40 e 54 da Concorrência 5/2017 do DER/SP. A sentença concedeu, em parte, a segurança, para o fim de declarar a nulidade da habilitação da empresa CGS Construção e Comércio Ltda, mantendo a habilitação da empresa Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda. O acórdão recorrido, após rejeitar as preliminares de inadequação da via eleita, de ausência dos pressupostos processuais e de litispendência, bem como a impugnação ao valor da causa, manteve a sentença. III. Inexistente violação ao art. 1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida. IV. Não incidência, no caso, das Súmulas 280 e 283, do STF, de vez que o acórdão recorrido não examinou o art. 40 da Lei estadual 6.544/89, tampouco o item 16.14 do edital, fundamentando-se ele na interpretação do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93. De qualquer sorte, no Recurso Especial sustenta a recorrente que a previsão do item 16.14 do edital não poderia "contrariar as normas e princípios estabelecidos pela Lei de Licitações", na forma do art. 44, caput, da referida Lei. V. Não se trata de exame de validade de lei local contestada em face de lei federal, cuja apreciação compete ao Supremo Tribunal Federal, porquanto o acórdão recorrido fundamentou-se em dispositivo de lei federal para dirimir a controvérsia. VI. Não há falar em necessidade de reexame do conjunto fático-probatório dos autos ou em incidência da Súmulas 5 e 7 do STJ, porquanto os fatos encontram-se bem delineados no acórdão recorrido - que registra, expressamente, que a matéria fática, além de comprovada documentalmente, restou incontroversa -, cabendo apenas a sua subsunção à norma jurídica aplicável, conforme entendimento jurisprudencial do STJ. Nesse sentido: STJ, AgRg no AgRg no REsp 1.519.987/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/10/2015;AgInt no REsp 1.713.760/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, DJe de 17/05/2019. VII. O princípio da igualdade, um dos postulados que norteiam a licitação, impõe ao Poder Público a observância de tratamento isonômico àqueles que se encontrem na mesma situação jurídica. VIII. O acórdão recorrido considerou que, "conforme restou demonstrado nos autos, e restou incontroverso, a empresa Vanguarda não se ateve estritamente ao Edital no tocante à apresentação do balanço patrimonial, tendo apresentado inicialmente balanço contábil de empresa diversa (Jardiplan). Em razão disso, a Comissão de Licitação autorizou a inclusão do balanço contábil correto, sob a justificativa de que tal medida estaria enquadrada na hipótese acima analisada", ou seja, no art. 43, § 3º da Lei 8.666/93. IX. Nesse contexto, a apresentação de documento novo, consubstanciado no balanço patrimonial correto - circunstância fática delineada no acórdão - não se enquadra na hipótese autorizada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, que permite à Comissão de Licitação apenas "a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta". X. Na

> forma da jurisprudência do STJ, "nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, é facultado à comissão licitatória, em qualquer fase, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, sob pena de ofensa de ofensa ao princípio da vinculação ao edital" (STJ, REsp 1.717.180/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/11/2018). No mesmo sentido: STJ, AgInt no RMS 64.824/MT, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/05/2021. XI. Como o entendimento do Tribunal de origem não encontra ressonância na jurisprudência do STJ, que não admite a inclusão, em momento posterior, de documento novo, que deveria constar da fase de habilitação, deve ser provido o Recurso Especial, para conceder a segurança, a fim de considerar inabilitada a empresa Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda, nos lotes 13, 18, 40 e 54 da Concorrência 5/2017 do DER/SP. XII. Recurso Especial conhecido e provido. (REsp n. 1.894.069/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 30/6/2021.)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de afastar a possibilidade de dilação probatória tardia para suprir falhas substanciais na documentação exigida pelo instrumento convocatório, reputando legítima a exclusão da licitante que descumpre as formalidades de habilitação no momento próprio:

> EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. FALTA DE APRESENTAÇÃO DE GARANTIA EXIGIDA PELO EDITAL, NA DATA PREVISTA PELO EDITAL DE LICITAÇÃO. ART. 43, § 3º, DA LEI 8.666/93. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO NOVO APÓS A FASE DE HABILITAÇÃO. DESCABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA, EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Trata-se de Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela ora recorrente contra ato do Secretário de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso, consubstanciado na decisão que negara provimento ao recurso administrativo da impetrante, mantendo sua desclassificação na Concorrência Pública para o Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros - STCRIP 02/2019. O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso denegou a segurança. III. O cabimento da via mandamental exige a demonstração, de plano, do direito líquido e certo, consubstanciado naquele cuja existência e delimitação são passíveis de demonstração documental, devendo o impetrante demonstrar, desde logo, no que consiste a ilegalidade ou a abusividade que pretende ver expungida, e comprovar os fatos ali suscitados, de modo que seja despicienda qualquer dilação probatória. IV. Com efeito, "o Mandado de Segurança detém entre seus requisitos a comprovação inequívoca de direito líquido e certo pela parte impetrante, por meio da chamada prova pré-constituída, inexistindo espaço para a dilação probatória na célere via do mandamus. (...) Se no momento da

> impetração, como destacado pelo próprio Tribunal de origem, não havia arcabouço probatório pré-constituído, não se verifica ilegalidade apta a justificar o reconhecimento de direito líquido e certo a amparar a pretensão da postulante" (STJ, RMS 54.709/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/10/2017). V. No caso, o acórdão recorrido considerou que, "de fato, a impetrante teria apresentado tão somente minuta de carta de fiança e não o original da garantia, que pudesse demonstrar a efetiva contratação da fiança bancária, consoante está posto na ata de sessão pública data de 13 de novembro de 2019". Assim, tal como constou na decisão ora combatida, a impetrante não se desincumbiu de demonstrar a apresentação da garantia, exigida pelo edital, na data prevista pelo edital de licitação, de forma a evidenciar o seu direito líquido e certo. VI. O princípio da igualdade, um dos postulados que norteiam a licitação, impõe ao Poder Público a observância de tratamento isonômico àqueles que se encontrem na mesma situação jurídica. VII. Nesse contexto, a apresentação de documento novo, consubstanciado na carta de fiança - em substituição à minuta da carta de fiança apresentada no prazo previsto no edital -, não se enquadra na hipótese autorizada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, que admite à Comissão de Licitação apenas "a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta". VIII. Na forma da jurisprudência do STJ, "nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, é facultado à comissão licitatória, em qualquer fase, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, sob pena de ofensa de ofensa ao princípio da vinculação ao edital" (STJ, REsp 1.717.180/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/11/2018). IX. Agravo interno improvido. (AgInt no RMS n. 64.824/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 3/5/2021, DJe de 6/5/2021.)

Inviável, de igual modo, a invocação genérica do princípio do formalismo moderado para convalidar o vício documental apresentado pela recorrente. O formalismo moderado orienta a Administração Pública a desconsiderar meras irregularidades de formato que não impeçam a compreensão do ato ou a verificação de sua autenticidade, mas não autoriza a dispensa ou a flexibilização de requisitos de habilitação substantivos, sob pena de esvaziar a eficácia das regras da licitação e comprometer a isonomia do certame. Se a licitante apresenta declaração em branco ou contraditória, a comissão não possui elementos jurídicos para atestar sua idoneidade no momento da sessão pública, restando plenamente legal e regular a decisão administrativa que a considerou inabilitada.

5. DA CAUSA IMPEDITIVA INDIRETA E DA CONFIGURAÇÃO DE BURLA AO IMPEDIMENTO DE LICITAR

A moralidade administrativa e a isonomia são pilares que sustentam todo o procedimento licitatório, impondo à Administração Pública o dever-poder de zelar pela higidez das contratações e obstar qualquer tentativa de fraude, simulação ou abuso de direito por parte de licitantes sancionados que busquem burlar as penalidades que lhes foram legitimamente aplicadas. No caso em apreço, o terceiro fundamento que ensejou a inabilitação da empresa recorrente **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.** consiste na identificação de ocorrência impeditiva indireta, caracterizada pela criação de uma nova pessoa jurídica de fachada com o único e exclusivo propósito de burlar a sanção de impedimento de licitar e contratar aplicada à empresa **Torres e Medeiros Ltda.** pelo Município de Pescaria Brava, cuja vigência estende-se até o dia **6 de julho de 2026**.

A análise acurada das provas documentais carreadas aos autos revela um conjunto robusto de indícios que, analisados de forma conjunta, demonstram a existência de simulação societária, confusão patrimonial e grupo econômico familiar de fato entre a empresa apenada e a empresa recorrente. Primeiramente, verifica-se que a empresa recorrente **Tormed** foi constituída em **13 de novembro de 2025**, data coincidente com o período de pleno vigor da sanção de impedimento que recai sobre a empresa **Torres e Medeiros Ltda.**, revelando um nexo temporal suspeito entre o apenamento de uma e o nascimento de outra.

Ademais, constata-se a identidade absoluta de endereço físico de funcionamento entre ambas as empresas, as quais possuem sede registrada exatamente na **Rua João Batista Joaquim, nº 2855, bairro Km 37, no Município de Pescaria Brava, Estado de Santa Catarina**. Sob a ótica da razoabilidade comercial, revela-se de todo inverossímil e incompatível com as regras de mercado que duas empresas supostamente autônomas, concorrentes e atuantes no mesmo nicho econômico de engenharia e pavimentação operem no exato espaço físico, compartilhando a mesma infraestrutura predial e logística.

Essa confusão operacional é robustecida pela identidade absoluta do objeto social das duas pessoas jurídicas. Ambas as empresas possuem como atividade econômica principal a extração de argila e beneficiamento associado, sob o código CNAE 08.10-0-07, bem como compartilham exatamente o mesmo rol de atividades econômicas secundárias, englobando a extração de saibro, a construção de edifícios, a construção de rodovias e ferrovias, obras de

urbanização e o aluguel de máquinas e equipamentos de construção sem operador. A coincidência integral das atividades demonstra a identidade de escopo comercial das sociedades.

A vinculação e a falta de autonomia entre as empresas também se manifestam no próprio nome empresarial e de fantasia adotado pela recorrente, haja vista que a denominação 'Tormed' consiste em evidente aglutinação e contração silábica das palavras 'Torres' e 'Medeiros', que compõem o nome da empresa originária sancionada, demonstrando a manutenção da mesma identidade corporativa no plano de fato. No âmbito societário, a consulta ao quadro de sócios e administradores revela que o administrador único da empresa recorrente **Tormed** é o senhor **Algenor Torres**, ao passo que o administrador único da empresa impedida **Torres e Medeiros Ltda** é o senhor **Darlon Torres,** quem substitui justamente o senhor **Algenor Torres**. O sobrenome familiar idêntico, aliado ao fato de que o senhor Algenor Torres possui domicílio residencial no exato endereço onde funcionam ambas as sedes das empresas, descortina a existência de um grupo econômico familiar de fato que manipula a personalidade jurídica das sociedades para fins ilícitos.

Diante desse cenário fático, resta inegável que a constituição da empresa **Tormed** consistiu em estratagema fraudulento destinado a contornar a eficácia da sanção de impedimento de licitar aplicada à empresa **Torres e Medeiros Ltda.**, utilizando a autonomia da personalidade jurídica de forma abusiva e com desvio de finalidade. A Lei Federal nº 14.133/2021 previu expressamente mecanismos de combate a essa modalidade de burla, estendendo de forma automática os efeitos do impedimento de licitar à empresa substituta. Nos termos do artigo 14, parágrafo primeiro, da referida lei, o impedimento de participar de licitações aplica-se também ao licitante que atue em substituição a outra pessoa jurídica com o intuito de burlar a sanção a ela imposta, desde que comprovada a utilização fraudulenta da personalidade jurídica.

De igual modo, o artigo 160 da Lei Federal nº 14.133/2021 autoriza e impõe a desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa sempre que esta for utilizada com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial, estendendo todos os efeitos das sanções aplicadas à

pessoa jurídica aos seus administradores, sócios e às empresas do mesmo grupo econômico de fato ou de direito com relação de controle ou coligação.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de respaldar a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo quando demonstrado o intuito de burlar sanções de impedimento de licitar, reconhecendo a legalidade da extensão dos efeitos das penalidades à nova sociedade constituída com abuso de direito e desvio de finalidade. O Superior Tribunal de Justiça já assentou a viabilidade de estender a sanção de impedimento de licitar a outras pessoas jurídicas ou a terceiros quando verificada a fraude na utilização da personalidade jurídica:

> EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA COMPRA DE MEDICAMENTOS. SÓCIA MAJORITÁRIA DE EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME. IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE. DESCABIMENTO. 1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. A penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, prevista no art. 7º da Lei n. 10.520/2002, imposta a pessoa jurídica sócia majoritária de empresa vencedora de certame licitatório pode recair sobre a licitante se patente o intuito de burlar aquela sanção administrativa. 3. A doutrina de Marçal Justen Filho admite "a extensão do sancionamento à pessoa física ou a terceiros na medida em que se evidencie a utilização fraudulenta e abusiva da pessoa jurídica". 4. Hipótese em que não ficou identificado, nas instâncias ordinárias, dolo ou má-fé por parte da licitante vencedora, constituída desde 22/09/1981, mas sim vultosa diferença (mais de 6 milhões de reais) entre a sua proposta e aquela ofertada pela recorrente, conclusão cujo afastamento "exige ampla dilação probatória, providência, contudo, incompatível com o rito do mandado de segurança" (MS 14.856/DF, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 12/09/2012, DJe 25/09/2012). 5. A alteração contratual que conferiu a condição de cotista majoritária à empresa punida antecede o início do cumprimento da sanção aplicada, o que mitiga a tese desclassificatória defendida no mandamus. 6. Recurso desprovido. (RMS n. 39.701/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/6/2016, DJe de 8/8/2016.)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça valida a responsabilização administrativa de empresas e a aplicação de sanções quando demonstrada a atuação dos sócios voltada à obtenção de vantagens ilícitas ou à fraude em procedimentos licitatórios:

> EMENTA: FRAUDE EM LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. ILÍCITOS PRATICADOS POR SÓCIO. RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA EMPRESA. POSSIBILIDADE. I - Comprovada pela administração, em regular processo administrativo, onde se possibilitou o exercício da ampla defesa, a prática das condutas ilícitas constantes de lei estadual, de rigor a penalidade prevista, in casu, a declaração de inidoneidade para licitar. II - O fato de a empresa não ser denunciada juntamente com o seu sócio pelos crimes previstos no artigos 90 e 95 da Lei 8.666/93 não proíbe a investigação administrativa desta, máxime, ao se verificar que a referida lei não prevê sanções penais para as pessoas jurídicas. III - Atuando o sócio de forma a fraudar licitações procurando obter vantagem ilícita para a sua empresa, tem-se viabilizada a responsabilização desta na via administrativa. IV - Recurso ordinário improvido. (RMS n. 35.221/BA, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 12/6/2012, DJe de 9/8/2012.)

Desse modo, constatada a evidente identidade de sócios familiares, endereço físico, objeto social e denominação comercial, bem como o manifesto intuito de burla à sanção administrativa que impede a empresa **Torres e Medeiros Ltda.** de licitar, a inabilitação da recorrente **Tormed** sob o fundamento da ocorrência de causa impeditiva indireta encontra total amparo fático e legal, devendo ser mantida para preservar a moralidade do certame municipal.

6. DA INEXISTÊNCIA DE TRATAMENTO DESIGUAL E DA PRESERVAÇÃO DA ISONOMIA NO CERTAME

A isonomia nas contratações públicas traduz-se no dever de dispensar tratamento idêntico aos licitantes que se encontrem em idêntica situação fática e jurídica, sendo vedada a criação de preferências, privilégios ou exigências discriminatórias que frustrem o caráter competitivo do certame. No entanto, o princípio da igualdade não impõe uma padronização cega de condutas por parte do administrador público, mas sim o tratamento desigual de situações desiguais na exata medida de suas desigualdades. Em sede de razões recursais, a empresa **Tormed** sustenta que teria recebido tratamento rigoroso e desigual em comparação com a conduta adotada pela comissão em relação à licitante **Imperial Locação de Equipamentos Ltda.**, alegando que a comissão foi leniente ao permitir a retificação de planilhas pela vencedora, enquanto desclassificou e inabilitou a recorrente por falhas semelhantes.

Ao contrário do que aduz a recorrente, o exame acurado das atas do certame demonstra a inexistência de favoritismo ou quebra de isonomia por parte do Agente de Contratação, revelando que as situações comparadas possuem natureza fática e jurídica

absolutamente distintas, o que justifica e impõe a adoção de medidas administrativas diferenciadas. No tocante à empresa **Imperial Locação de Equipamentos Ltda.**, a desconformidade identificada pela comissão cingiu-se a uma divergência aritmética interna entre a planilha orçamentária geral e a composição do orçamento no item referente ao fornecimento e instalação de placa de obra, onde o custo unitário sem BDI constava como R$ 422,26 na composição e R$ 429,83 na planilha orçamentária geral, mantendo-se, contudo, o preço global da proposta inalterado e dentro do limite aceitável.

Tratava-se de mero erro material de digitação e inconsistência aritmética em item secundário da proposta comercial, cuja retificação não importava em alteração substancial da proposta, modificação do preço global ofertado ou concessão de vantagem competitiva indevida. A possibilidade de correção desse tipo de erro formal encontra amparo expresso no item 11.11, alínea a, do edital, que autoriza a solicitação de proposta adequada ao último lance acompanhada de documentos complementares, bem como no item 25.3, que autoriza o saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica. O saneamento desse erro material atende ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, visto que a empresa apresentou todos os documentos de habilitação regulares e o menor preço válido.

Em contrapartida, as desconformidades que ensejaram a inabilitação da recorrente **Tormed** não se limitaram a meras inconsistências numéricas ou falhas acessórias de preenchimento de propostas comerciais. A recorrente incorreu em infrações graves, cumulativas e de caráter insanável que afetavam diretamente os seus requisitos subjetivos de habilitação, dentre as quais a entrega de declaração unificada de idoneidade em branco, a ausência de balanço patrimonial e demonstrações contábeis exigíveis de forma regular na lei e no edital, e a constatação objetiva de grupo econômico de fato voltado a contornar o impedimento de licitar imposto à empresa familiar **Torres e Medeiros Ltda.**.

As irregularidades da recorrente atingiam a própria capacidade jurídica e econômica de contratar com a Administração Pública, consistindo em vícios intransponíveis na fase de habilitação. Conforme as regras estabelecidas pelo artigo 64 da Lei Federal nº 14.133/2021, a comissão não poderia relevar a ausência do balanço ou a invalidade da

declaração unificada, tampouco admitir a substituição tardia de tais documentos essenciais, sob pena de convalidar irregularidades de cunho material e violar as regras de participação estabelecidas para todos os concorrentes. Permitir a regularização tardia das graves deficiências contábeis e subjetivas da recorrente significaria dar-lhe oportunidade ímpar para constituir sua habilitação em momento posterior ao encerramento da disputa competitiva, em manifesto prejuízo às demais licitantes que cumpriram as regras do edital de forma diligente e oportuna.

Não se há de cogitar, portanto, de tratamento desigual. O Agente de Contratação atuou em estrito cumprimento ao princípio da legalidade e do julgamento objetivo, tratando cada desconformidade de acordo com a sua natureza e gravidade. O erro aritmético e secundário da proposta da **Imperial** foi saneado nos termos autorizados pelo edital, ao passo que as faltas substanciais e de idoneidade da **Tormed** culminaram na sua legítima inabilitação, como única medida jurídica possível diante de falhas de habilitação insanáveis. A atuação da comissão prestigia a moralidade e a legalidade das contratações públicas, restando descabida qualquer alegação de tratamento discriminatório.

7. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica emite parecer opinativo no sentido de recomendar à autoridade superior:

a) pelo conhecimento do recurso administrativo interposto pela empresa **Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.**, por estarem preenchidos os pressupostos formais de sua admissibilidade;

b) no mérito, pelo seu integral desprovimento, mantendo-se incólume a decisão de inabilitação da recorrente por seus próprios e jurídicos fundamentos;

c) pelo prosseguimento regular do procedimento licitatório em seus atos subsequentes, com a homologação da Concorrência Eletrônica nº 05/2026 PMPB e consequente adjudicação do objeto em favor da empresa **Imperial Locação de Equipamentos Ltda.** pelo valor total de R$ 213.500,00;

d) pela instauração imediata de processo administrativo autônomo com o fim específico de apurar a ocorrência de infração administrativa por fraude ou prática de ato ilícito para frustrar os objetivos da licitação, nos termos do artigo 155, inciso XI, da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicando-se, caso confirmada a fraude societária, o incidente de desconsideração da personalidade jurídica de que trata o artigo 160 do mesmo diploma legal, estendendo-se formalmente os efeitos das sanções administrativas de impedimento de licitar aos sócios-administradores e às demais pessoas jurídicas envolvidas no grupo familiar de fato.

Salvo melhor juízo, este é o parecer que se submete à consideração e apreciação da comissão de contratação e da autoridade administrativa superior do Município de Pescaria Brava, Estado de Santa Catarina.

Pescaria Brava/SC, 28 de maio de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
JOAO BATISTA BLASIUS
Data: 28/05/2026 11:26:19-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

ASSESSORIA JURÍDICA

DECISÃO

Acolho o parecer jurídico proferido e **DECIDO** pelo **CONHECIMENTO** e **DESPROVIMENTO** do recurso interposto por Tormed Terraplanagem e Pavimentação Ltda.

LUIZ HENRIQUE CASTRO DE SOUZA:05820579909
Assinado de forma digital por LUIZ HENRIQUE CASTRO DE SOUZA:05820579909
Dados: 2026.05.28 11:30:22 -03'00'

LUIZ HENRIQUE CASTRO DE SOUZA

PREFEITO MUNICIPAL