



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

PARECER JURÍDICO

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2025. RECURSO ADMINISTRATIVO. HABILITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO DO FABRICANTE. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO DO FABRICANTE. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E JULGAMENTO OBJETIVO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA DOCUMENTAÇÃO DA LICITANTE. POSSIBILIDADE DE PROVIMENTO DO RECURSO. RECOMENDAÇÃO DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA RECORRENTE.

I. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante Metinox 2004 Comercial Ltda. no Pregão Eletrônico n.º 004/2025 contra sua inabilitação no certame.

A inabilitação decorreu, em síntese, da alegada irregularidade na documentação de habilitação apresentada pela recorrente, notadamente: (i) questionamento acerca da Licença Ambiental de Operação (LAO) do estabelecimento fabricante do objeto licitado, e (ii) ausência de uma declaração formal de compromisso de fornecimento emitida pelo fabricante da mercadoria.

A recorrente alega que foi indevidamente desclassificada por não possuir licença ambiental própria, argumentando que atua apenas como empresa comerciante (revendedora) e, portanto, não necessitaria de licença ambiental própria. Informa ter apresentado, em sua documentação, a licença ambiental do fabricante dos produtos ofertados, entendendo que isso seria suficiente para atender às exigências do edital no tocante à regularidade ambiental.

Adicionalmente, a recorrente questiona a habilitação da licitante Malufe Artefatos de Cimento Ltda. no certame, sustentando que: (i) o atestado técnico apresentado pela referida licitante seria genérico, não comprovando experiência específica no objeto licitado; e (ii) a licença ambiental municipal apresentada encontrava-se vencida, o que impediria sua habilitação.

Não houve apresentação de contrarrazões ao recurso por nenhum dos licitantes.

Esse é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E VINCULAÇÃO AO EDITAL

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 5º, impõe que as licitações sejam processadas com estrita observância dos princípios da legalidade, isonomia (igualdade entre os licitantes), vinculação ao edital e julgamento objetivo, dentre outros.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Em observância ao princípio da legalidade, a Administração só pode exigir dos licitantes os documentos e condições previstos na lei e no edital, de modo que requisitos não previstos ou sem amparo legal não podem ser criados durante o certame, sob pena de nulidade do ato e violação do princípio da estrita legalidade administrativa.

Ademais, todos os concorrentes devem receber tratamento igualitário, sendo certo que ao introduzir uma nova exigência documental não prevista originalmente significaria tratar os licitantes de forma desigual, ferindo a igualdade de condições.

Como se sabe, o edital é a “lei interna” da licitação, vinculando rigorosamente tanto os licitantes quanto a Administração às suas regras e critérios, ao passo que a Administração não pode descumprir nem inovar as normas e condições do edital ao longo da licitação, devendo julgar as propostas e habilitações estritamente conforme os critérios nele estabelecidos. Em outras palavras, **não se pode exigir documento que o edital não exigiu**, nem desclassificar licitante por motivo não previsto.

Com base nesses princípios, qualquer exigência de habilitação só é válida se: (a) estiver expressamente prevista no instrumento convocatório; e (b) estiver em consonância com a lei (que define taxativamente os documentos e requisitos que podem ser exigidos, limitando-os aos indispensáveis à garantia do cumprimento do contrato).

No caso sob análise, cumpre verificar, à luz dessas diretrizes, a situação dos dois documentos questionados: (i) a Licença Ambiental de Operação (LAO) do fabricante e (ii) a declaração de compromisso do fabricante com o fornecimento.

II.II. DA LICENÇA DE OPERAÇÃO DO FABRICANTE

O Edital expressamente exigiu a comprovação de regularidade ambiental para a atividade de fabricação do bem ofertado (conforme consta dos autos, havia cláusula requisitando licença ambiental válida relativa à fabricação do produto, dado tratar-se de atividade sujeita a licenciamento).

Essa exigência encontra amparo no art. 67, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que permite à Administração demandar, na habilitação, a *“prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso”*.

No caso, a legislação ambiental configura *“lei especial”* que impõe ao fabricante a obrigação de possuir licença de operação; logo, é legítimo que o edital condicione a habilitação à apresentação dessa licença, uma vez que a execução contratual (produção/fornecimento do bem) pressupõe a regularidade ambiental da empresa fabricante, uma vez que se trata de documentação voltada a resguardar o interesse público ambiental e evitar contratar produto de fonte irregular.

A empresa recorrente, embora não seja a própria fabricante (atua como distribuidora/comercializadora), apresentou a Licença de Operação válida referente à indústria fabricante do objeto licitado, dentro do prazo e forma solicitados na fase de habilitação.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

Com isso, a recorrente demonstrou de forma robusta o cumprimento da exigência ambiental: ficou comprovado que os bens ofertados serão produzidos por empresa devidamente licenciada, atendendo às normas de proteção ambiental aplicáveis.

Portanto, quanto a esse item, não há qualquer falha ou irregularidade a ser imputada à recorrente – pelo contrário, ela atendeu à demanda do edital e da lei.

Importa destacar que, mesmo que se levantasse questionamento sobre a validade ou pertinência de exigir documentos ambientais do fabricante (que é um terceiro em relação à licitante), no caso concreto tal discussão é despicienda, pois a empresa apresentou voluntariamente a documentação ambiental e supriu a preocupação com a regularidade da produção.

Em suma, a regularidade ambiental da fabricação dos bens restou comprovada pela Licença de Operação apresentada, não havendo motivo para inabilitar a recorrente nesse aspecto.

II.III. DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO DE FORNECIMENTO PELO FABRICANTE

Por outro lado, em relação à **declaração formal de compromisso de fornecimento emitida pelo fabricante**, que consiste numa carta ou declaração na qual o fabricante do objeto licitado afirmaria estar ciente da licitação e se comprometeria a apoiar ou garantir o fornecimento do produto ao licitante vencedor, verifica-se que sua exigência é manifestamente irregular.

Da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2025 e seus anexos observa-se que não há cláusula demandando apresentação de carta de fabricante, carta de solidariedade, autorização de representação ou qualquer documento similar emitido pelo fabricante.

Logo, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não pode a Administração exigir de um licitante documento ou compromisso que o edital não contemplou originalmente.

O Tribunal de Contas da União enfatiza que exigir documentos de fabricantes sem previsão expressa no edital afronta o princípio da vinculação e frustra a competitividade, por introduzir requisito novo após o início do certame. Em termos gerais, a exigência de declaração do fabricante como condição para habilitação de licitante carece de amparo legal, extrapolando os limites permitidos pela legislação de licitações.

Importa frisar que mesmo que se cogitasse inserir tal exigência no edital, a jurisprudência consolidada do TCU é bastante restritiva quanto a isso.

Em casos análogos, o Tribunal de Contas da União vem rechaçando cláusulas que condicionem a participação do licitante à apresentação de cartas ou declarações emitidas pelo fabricante, por entender que isso geralmente: (a) não acrescenta garantia técnica essencial (já que a responsabilidade pelo fornecimento recai, em última análise, sobre o contratado, independentemente de aval do fabricante); e (b) restringe de forma indevida a competitividade, ao permitir que apenas fabricantes ou seus representantes autorizados participem, excluindo outros potenciais fornecedores aptos. Essa prática delega ao fabricante – um ente privado alheio ao certame – o poder de escolher quem pode concorrer, o que fere frontalmente a isonomia e o caráter competitivo da licitação.

No presente caso, em que não havia exigência prévia de carta ou declaração do fabricante no edital, a recorrente não estava obrigada a apresentar tal documento, de modo que a sua inabilitação exclusivamente por essa ausência contraria os dispositivos legais e entendimentos mencionados.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

No Acórdão TCU nº 3003/2018-Plenário, por exemplo, foi considerada irregular a inserção de exigência de apresentação de declaração de fabricante como parte da habilitação técnica, por extrapolar o rol de qualificação permitido em lei e por não se justificar como indispensável.

Da mesma forma, no Acórdão TCU nº 2129/2021-Plenário, constatou-se a ilegalidade de cláusulas que exigiam declaração de garantia do fabricante em pregão, por restringirem a disputa somente a fabricantes ou revendedores autorizados, em afronta aos princípios da Lei de Licitações.

A exigência de carta/declaração do fabricante confere a este (fabricante) um poder de veto sobre participantes, pois apenas quem ele credenciar ou apoiar poderia fornecer, o que limita o caráter competitivo do certame e ofende a isonomia, reduzindo o universo de competidores possivelmente em prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa.

Em suma, sob o prisma jurídico, a documentação da recorrente deve ser considerada regular e suficiente conforme as regras do edital e da lei.

A ausência da declaração do fabricante não pode ser interpretada como descumprimento de obrigação editalícia, mas sim como uma exigência inovadora e indevida levantada no curso do certame, procedimento que não encontra respaldo na Lei 14.133/2021 e contraria diretamente os princípios da legalidade, vinculação ao edital, isonomia e julgamento objetivo que regem as licitações públicas.

II. IV. DA HABILITAÇÃO DA CONCORRENTE

No tocante às objeções levantadas pela recorrente em relação à habilitação da empresa Malufe Artefatos de Cimento Ltda., verifica-se que lhe assiste razão.

Isso porque, restou comprovado que a empresa protocolou o pedido de renovação de sua Licença de Operação dentro do prazo legal (antes de 120 dias do vencimento). Nessa situação, a legislação ambiental brasileira assegura que a licença anterior permaneça válida até decisão final do órgão ambiental sobre a renovação, conforme disposição do art. 14, §4º da Lei Complementar nº 140/2011.

Assim, embora formalmente a data de validade inscrita na licença estivesse expirada, materialmente a licença continuava vigente por força de lei, não havendo que se falar em irregularidade ou ausência de licenciamento ambiental por parte da Malufe Artefatos de Cimento Ltda.

Ademais, no que se refere ao atestado técnico apresentado pela Malufe Artefatos de Cimento Ltda., a área técnica entendeu que o referido documento atendia às exigências do edital, demonstrando capacidade técnica compatível com o objeto da licitação.

O Edital requereu dos licitantes a comprovação de experiência anterior na execução de objeto similar em características e quantidades pertinentes, visando aferir a aptidão do proponente para cumprir o futuro contrato, em conformidade com o princípio do julgamento objetivo.

O atestado fornecido pela licitante Malufe Artefatos de Cimento Ltda. descreveu o fornecimento relacionado ao objeto licitado em dimensão e complexidade comparáveis, não merecendo acolhida a afirmação genérica da recorrente de que tal atestado seria "genérico" ou insuficiente.

Dessa forma, ausente prova concreta de irregularidade ou falsidade no documento, e estando ele de acordo com as exigências estipuladas, não há fundamento legal para inabilitar a concorrente.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

III. DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE

Embora não tenha sido objeto do recurso, esta Assessoria Superior Jurídica observou que a recorrente não comprovou adequadamente a exequibilidade de sua proposta em relação aos itens 13 e 14, haja vista que juntou planilha de exequibilidade desamparada por qualquer documento que demonstrasse efetivamente que o preço ofertado é exequível.

Ora, se a recorrente atua como revendedora, é imprescindível que sejam comprovados os custos de aquisição (e não os custos de insumos) dos produtos fabricados pela Santana de Pirai Ind. e Com. de Artefatos de Cimento Ltda.

Ademais, a planilha de exequibilidade deve conter memória de cálculo da composição dos preços: justificativa dos valores atribuídos a despesas administrativas, tributos, lucro líquido, com a indicação de alíquotas e margens utilizadas.

IV. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Assessoria Superior Jurídica opina no sentido de que o recurso administrativo interposto deva ser **PARCIALMENTE PROVIDO** para que a recorrente seja habilitada.

Recomenda-se, ainda, que se retorne à fase de julgamento das propostas, para que a recorrente seja notificada para comprovar a exequibilidade de sua proposta em relação aos itens 13 e 14, devendo comprovar os custos de aquisição e, ainda, instruir a planilha de exequibilidade com a memória de cálculo da composição dos preços: justificativa dos valores atribuídos a despesas administrativas, tributos, lucro líquido, com a indicação de alíquotas e margens utilizadas.

Com essas medidas, o procedimento licitatório ficará em consonância com a legislação vigente e os entendimentos jurisprudenciais citados, prevenindo nulidades futuras e resguardando o interesse público na contratação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santo Antônio de Pádua, 27 de junho de 2025.

Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1