



## TERMO DE JULGAMENTO

**FASE:** RECURSO ADMINISTRATIVO.  
**RECORRENTE(S):** VAP CONSTRUÇÕES LTDA, FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI e MAV ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA.  
**RECORRIDO(S):** SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA, OBRAS PÚBLICAS E RECURSOS HÍDRICOS.  
**PROCESSO:** CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2025.10.20.1.  
**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRÉ-QUALIFICADA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO PEDRA TOSCA EM DIVERSAS RUAS DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CE.

### 01. PRELIMINARES

Trata-se de recurso(s) administrativo(s) interposto(s) pela(s) empresa(s) acima referenciada(s), contra decisão de liberatória da AGENTE DE CONTRATAÇÃO da Prefeitura Municipal de Horizonte.

A(s) Recorrente(s) apesentou(aram) tempestivamente a(s) peça(s) cabível(vel)veis correspondente(s) a demanda própria de cada uma.

A(s) petição(ções) se encontra(m) fundamentada(s), apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo, ainda, o pedido pelo qual se pleiteia a demanda. Desta feita, verifica-se a regularidade no tocante ao cabimento do presente recurso, haja vista a faculdade legal e a seguinte previsão constante do texto editalício, mais precisamente no item 9.1 e ss., nesses termos:

#### 9.11. DA FASE DE RECURSOS:

[...]

9.11.8. A recorrente a qual tiver intencionado em momento oportuno terá o prazo de até 03 (três) dias úteis para apresentar os memoriais contendo as razões recursais, obrigatoriamente por meio de registro no sistema e, havendo imagens, ilustrações e demais informações que eventualmente não suportadas pela plataforma, também deverão ser enviados via e-mail constante do quadro resumo deste edital.

Ademais, tal previsão encontra guarida no texto legal, em especial, no artigo 165, inciso I, alíneas "a" e "b" da Lei Federal nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), sendo suprido o pressuposto de **cabimento**.



No tocante a **tempestividade** do recurso administrativo, a este deu-se, inicialmente, pela intenção manifestada em sessão eletrônica, conforme consta da ata da sessão e julgamento, realizada via plataforma eletrônica do Compras.gov.br.

O prazo para intenção de recursos foi fixado em **10 (dez) minutos**, tendo havido manifestação pela parte recorrente, ainda dentro deste limite temporal.

Fixou-se a apresentação dos memoriais recursais no prazo de até 03 (três) dias úteis da manifestação, a contar do primeiro dia útil. Conforme se observa, a(s) empresa(s) recorrente(s) apresentaram sua(s) razões no prazo estipulado.

Sequentemente, abriu-se o prazo para apresentação das contrarrazões a contar do término do prazo para apresentação dos memoriais.

Já quanto ao prazo para as contrarrazões programou-se o prazo de mais 03 (três) dias úteis, **tendo havido manifestação nesse sentido.**

À vista disso, entende-se que a tempestividade foi cumprida, pela manifestação ordinária em afínco as exigências requeridas, cumprindo, portanto, ao pressuposto afeito a **tempestividade**.

## 02. DOS FATOS

O presente certame licitatório foi devidamente conduzido pelo(a) Agente de Contratação do Município designado(a) ao mencionado processo. Todos os atos foram praticados via plataforma virtual e eletrônica de comunicação (sistema Compras.gov.br), conforme rege o edital e nos modos consignados na ata do pleito, anexa ao procedimento.

Compareceram diversos participantes ao procedimento, o qual deu-se início por meio da classificação de propostas, abertura da fase de lances e análise dos documentos de habilitação e resultado final, nos termos consignados em edital e a seguir detalhados.

No curso do procedimento, conforme consta dos autos, foi realizada a verificação das condições de participação e da situação cadastral, com consulta aos sistemas aplicáveis, inclusive SICAF, no próprio dia da abertura, 28 de novembro de 2025, ocasião em que não foi localizado, para o licitante VAP CONSTRUÇÕES LTDA, documento atualizado que atendesse ao marco temporal estabelecido pelo edital. O ponto central identificado foi a inexistência de certidão de falência válida para a data da abertura, documento que compõe a regularidade econômico-financeira e integra as condições que sustentam a ligeireza do certificado de pré-qualificação.



Ficou registrado que a certidão de falência constante do acervo de pré-qualificação do licitante VAP foi emitida em 28 de outubro de 2025, com validade até 27 de novembro de 2025, encontrando-se vencida no dia 28 de novembro de 2025, data da abertura do certame. A desatualização documental implicou a conclusão administrativa de que o licitante não se encontrava qualificado no marco temporal exigido, porquanto o certificado de pré-qualificação, ainda que formalmente existente, não se sustenta quando os documentos originários que o fundamentam deixam de estar válidos e atualizados.

Em seguida, foram apresentados recursos administrativos por VAP CONSTRUÇÕES LTDA, sustentando, em síntese, que estaria pré-qualificada e que a decisão teria incorrido em excesso de formalismo, defendendo ainda a suposta vantajosidade de preço como elemento a justificar revisão do ato.

Paralelamente, FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI interpôs recurso direcionado à habilitação de MAV ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA, afirmando suposto descumprimento de cota de aprendizagem, sob fundamento de que a declaração apresentada não seria suficiente e que deveria haver comprovação mais estrita de regularidade trabalhista específica.

Por sua vez, MAV ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA apresentou contrarrazões, defendendo a improcedência dos recursos, sustentando que o edital vinculou a Administração e os licitantes à exigência de pré-qualificação válida no marco temporal, e que a VAP não cumpriu a obrigação de manter atualizados seus documentos, incluindo a certidão de falência.

Quanto ao recurso de FLÁVIO, as contrarrazões apontam ausência de aderência ao edital e tentativa de introdução de exigências não previstas para a fase de habilitação, além da inexistência de prova cabal apta a afastar a presunção de veracidade das declarações prestadas.

A íntegra das irresignações encontra-se anexadas aos autos.

Por fim, pleiteiam as Recorrentes, o atendimento aos pedidos próprios e específicos, de modo que a decisão até então proclamada pelo(a) AGENTE DE CONTRATAÇÃO seja modificada, tornando a(s) empresa(s) questionante(s) como **habilitada(s)**, de acordo com o atendimento de sua demanda e de acordo com a fundamentação arguida em sua(s) peça(s) de manifestação desta fase.

Chega-se os autos a minha decisão para deliberação quanto as argumentações apresentadas, do modo pelo qual, passo a decidir.



Estes são os fatos.

Passamos a análise de mérito.

## 03. DO MÉRITO

Em suma, os argumentos pontuados pela(s) Recorrente(s) limitam-se aos atos praticados no curso do julgamento do processo em decorrência da análise dos documentos de habilitação, mais precisamente quanto a qualificação técnica, a qual culminou na inabilitação da(s) mesma(s), haja vista o descumprimento das condições fixadas do edital.

a) Do recurso da empresa VAP CONSTRUÇÕES LTDA

Inicialmente, é crucial estabelecer a distinção entre o processo de pré-qualificação e o presente certame licitatório.

Natureza da Pré-Qualificação (Processo de Pré-Qualificação nº 2025.06.18.1): A pré-qualificação, conforme o Art. 78 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), é um procedimento seletivo prévio, de caráter permanente, para cadastrar licitantes ou bens e serviços que atendam a condições técnicas previamente especificadas.

A pré-qualificação é um instrumento de seleção prévia que visa analisar as condições de habilitação dos interessados, conferindo racionalização e redução de custos. Conforme o TCU sobre pré-qualificação, "A pré-qualificação é definida como o procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto a ser contratado". Essa análise das condições de habilitação, que inclui a idoneidade jurídica da empresa comprovada pela certidão de falência, é a espinha dorsal do processo. Permitir que a Recorrente participe com base em uma pré-qualificação cujo documento subjacente vital (certidão de falência) estava vencido no procedimento de origem desvirtua a própria finalidade da pré-qualificação de assegurar que as "condições de habilitação de potenciais fornecedores [...] sejam aferidas previamente e utilizadas para várias licitações futuras".

Seu objetivo é agilizar futuras licitações de objetos comuns, que não exigem análise individualizada de documentação em cada certame. Ela não se restringe a um único processo, mas visa a constituição de um cadastro de fornecedores aptos a participarem de diversas licitações futuras, conferindo maior celeridade e eficiência à Administração.

No que concerne ao recurso da VAP CONSTRUÇÕES LTDA, o núcleo fático-jurídico é inequívoco. A certidão de falência vinculada à pré-



PREFEITURA DE  
**HORIZONTE**

qualificação encontrava-se vencida na data de abertura do certame, pois a validade expirada em **27 de novembro de 2025** não alcança o dia **28 de novembro de 2025**, vide:



CERTIDÃO DE FALÊNCIA, RECUPERAÇÃO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL (LEI 14.133/2021)  
(PESSOA JURÍDICA / 1º GRAU / CÍVEL)

CERTIFICA, a requerimento da parte interessada, que consultando nos Sistemas Informatizados do Serviço de Distribuição desta Comarca, em relação ao(s) Polo(s) PASSIVO OU ATIVO, dos processos de Natureza Cível EM TRÂMITE verificou NADA CONSTAR em nome de VAP CONSTRUÇÕES LTDA - DEMAIS, CNPJ nº 00.565.011/0001-19

CERTIFICA que, esta certidão só é válida por 30 (trinta) dias, a contar da data de sua emissão.

O referido é verdade e dou fé

FORTALEZA

Terça-feira, 28 de Outubro de 2025 às 11:57:40

Observações:

- a) os dados informados são de responsabilidade do solicitante e devem ser conferidos pelo interessado e/ou destinatário.
- b) a autenticidade deste documento poderá ser confirmada conforme informações no rodapé.
- c) a consulta inclui as seguintes classes: FALÊNCIA, CONCORDATA, RECUPERAÇÃO JUDICIAL E RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL.
- d) esta certidão é expedida nos termos da Resolução 13/2019, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

A própria lógica do procedimento de pré-qualificação, como procedimento auxiliar previsto no art. 78 da Lei nº 14.133/2021, impõe que a condição de pré-qualificado seja dinâmica e mantenha aderência às condições documentais que a fundamentam, sob pena de esvaziamento do instituto. Não se trata, portanto, de negar eficácia ao certificado de pré-qualificação por formalismo, mas de reconhecer que a permanência do status de pré-qualificado depende da permanência das condições verificadas na pré-qualificação, sendo ônus do licitante manter seu acervo atualizado.

A consulta ao SICAF na data da abertura, **28 de novembro de 2025**, reforça a correção do ato administrativo, pois foi nesse marco temporal que o edital determinou a verificação das condições.

A inexistência de documento atualizado naquele momento, aliada ao fato de que a atualização somente ocorreu em **01 de dezembro de 2025, às 15:15h**, demonstra que não houve equívoco da Administração, mas insuficiência do próprio licitante, que apenas regularizou a situação após ser cientificado do descumprimento, sendo:



# PREFEITURA DE HORizonte



## Dados do Fornecedor

CNPJ: 00.565.011/0001-19 DUNS: 91\*\*\*\*\*31  
Razão Social: VAP CONSTRUÇÕES LTDA  
Nome Fantasia:  
Situação do Fornecedor: Credenciado Data de Vencimento do Cadastro: 08/10/2026  
Natureza Jurídica: SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA  
MEI: Não  
Porte da Empresa: Demais

## Ocorrências e Impedimentos

Ocorrência: Nada Consta  
Impedimento de Litar: Nada Consta

## Níveis cadastrados:

Automática: a certidão foi obtida através de integração direta com o sistema emissor. Manual: a certidão foi inserida manualmente pelo fornecedor.

### I - Credenciamento

### II - Habilitação Jurídica

### III - Regularidade Fiscal e Trabalhista Federal

Receita Federal e PGFN	Validade: 17/03/2026	Automática
FGTS	Validade: 11/12/2025	Automática
Trabalhista ( <a href="http://www.tst.jus.br/certidao">http://www.tst.jus.br/certidao</a> )	Validade: 23/05/2026	Automática

### IV - Regularidade Fiscal Estadual/Distrital e Municipal

Receita Estadual/Distrital	Validade: 27/12/2025
Receita Municipal	Validade: 26/01/2026

### V - Qualificação Técnica

VI - Qualificação Econômico-Financeira

Validade: 30/06/2026
----------------------

*Esta declaração é uma simples consulta e não tem efeito legal*

Emitido em: 01/12/2025 15:15

CPF: 267.999.999-99 Nome: VALDISIO PINHEIRO

Ass: \_\_\_\_\_

1 de 1

A alegação de que já detinha o documento à época resta enfraquecida pela dinâmica objetiva do registro cadastral e pela data de atualização, o que compromete a narrativa recursal e reforça a necessidade de preservar a integridade do julgamento objetivo. O Edital e o Anexo II do Projeto Básico confirmam essa natureza:

Edital:

**"Somente poderão participar empresas previamente qualificadas em procedimentos pretéritos, de acordo com as disposições constantes do Projeto Básico - TR e Estudo Técnico Preliminar - ETP."**

Edital, Anexo II do Projeto Básico:

**"Para fins de definição das condições de participação presente procedimento, somente poderão participar as licitantes que**



PREFEITURA DE  
**HORIZONTE**

O T R A B A **estejam devidamente qualificadas e detentoras do Certificado de Pré-Qualificação emitido pela Secretaria de Infraestrutura, Obras, Públicas e Recursos Hídricos do Município de Horizonte/CE, referente ao Processo de Pré-Qualificação nº 2025.07.10.2, nos termos do art. 78 da Lei Federal nº 14.133/2021."**



Isso significa que a Pré-Qualificação nº 2025.06.18.1 constituiu um rol de empresas que já demonstraram um patamar mínimo de capacidade técnica e jurídica.

A pré-qualificação, por ser um processo de cadastro permanente, impõe aos licitantes a obrigação de manter sua documentação subjacente sempre atualizada. O Anexo II do Projeto Básico é taxativo nesse sentido, vide Edital, Anexo II do Projeto Básico:

**"Nos termos do item 5.3 do edital do Processo de Pré-Qualificação nº 2025.06.18.1, as empresas interessadas deverão estar devidamente certificadas até a data de abertura da licitação, ASSIM COMO, ESTAREM COM TODA A DOCUMENTAÇÃO ATUALIZADA E VALIDADA PARA ESSA DATA." "No caso de eventuais ALTERAÇÕES E ATUALIZAÇÕES quanto aos documentos constantes da Pré-Qualificação nº 2025.06.18.1, os licitantes deverão observar as disposições editárias correspondentes, PARA FINS DE MANUTENÇÃO DA VALIDADE DO CERTIFICADO DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO." "As empresas pré-qualificadas e interessadas na participação, para fins de verificação das condições de habilitação, ALÉM DO DEVER DE MANTER OS DOCUMENTOS ORIGINÁRIOS A PRÉ-QUALIFICAÇÃO DEVIDAMENTE ATUALIZADOS NO PROCEDIMENTO ORIGINÁRIO, deverão, ainda, comprovar o atendimento aos seguintes requisitos adicionais:"**

Essas cláusulas reforçam a premissa de que a pré-qualificação é um atestado dinâmico de aptidão. O "Certificado de Pré-Qualificação" em si é um documento que reflete essa aptidão, mas sua validade depende da manutenção da validade dos documentos que o embasaram. Uma certidão de falência vencida, por exemplo, invalida o substrato de regularidade de uma empresa pré-qualificada.

Deste modo, é importante esclarecer que, o Certificado de Pré-Qualificação em si, emitido em 19 de novembro de 2025, estava dentro de seu prazo de validade (um ano) na data de abertura do certame (28 de novembro de 2025), todavia, essa validade estava condicionada a manutenção das condições de sua qualificação, mediante a atualização constante dos documentos pertencentes aquele procedimento.

O problema apontado não se refere tão-somente a validade do certificado, mas da "certidão de falência" que o sustenta e condiciona que a validade seja mantida por todo o período inicialmente fixado – 1 ano – o que não foi feito pela licitante, a qual descuidou em manter as condições postas para o procedimento de pré-qualificação, sobretudo, em se tratando de procedimentos distintos, ao qual, embora a pré-qualificação pode – como bem foi – utilizada nesse procedimento, todavia também poderia não ter sido,



haja vista que a pré-qualificação é um procedimento genérico e embasatório para qualquer outro procedimento futuro que vier a ser utilizado nesse sentido.



A exigência de que o licitante comprove condições pré-existentes e as mantenha válidas em momento oportuno é um pilar da segurança jurídica nos certames. No caso em tela, a aptidão da Recorrente para participar decorria de sua pré-qualificação, cujas condições deveriam estar atestadas e válidas na data de abertura do presente certame, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o Anexo II do Projeto Básico. Não se trata de uma exigência nova ou superveniente, mas da manutenção de um status já validado.

Outro ponto que merece destaque é que a certidão de falência sequer foi exigida diretamente para este processo de concorrência como um documento autônomo e de primeira análise, mas sim como um dos elementos fundamentais que compuseram e deram suporte à pré-qualificação da empresa no procedimento original (Processo nº 2025.07.10.2). Sua validade é intrínseca à manutenção da regularidade da empresa no cadastro de pré-qualificados, e, por extensão, à sua habilitação para participar de qualquer certame que se valha desse cadastro.

A validade do certificado de pré-qualificação está diretamente atrelada à validade dos documentos que o embasaram, estabelecendo um limite claro para sua eficácia. O Tribunal de Contas da União, em seu manual, é enfático ao dispor que os certificados de pré-qualificação "serão válidos por no máximo um ano, não podendo ultrapassar o prazo de validade dos documentos apresentados pelos particulares. Podem ser, no entanto, atualizados a qualquer tempo, dentro do período de um ano ou do período fixado pela Administração, se menor que um ano".

Este preceito legal cristalino corrobora que a certidão de falência, parte integrante da habilitação na pré-qualificação, devia estar válida, e que a expiração de sua validade compromete a própria aptidão da pré-qualificação. A falha da Recorrente em manter essa documentação em dia no procedimento original da pré-qualificação implica que seu certificado de pré-qualificação não era válido no que tange à certidão de falência na data de abertura do certame, sendo um óbice intransponível à sua habilitação.

É imperativo reconhecer que a pré-qualificação não configura uma fase anterior ou preliminar do presente procedimento licitatório, mas sim um procedimento autônomo, dotado de finalidade e regras próprias. Sua vocação é de caráter permanente, visando à formação de um banco de fornecedores qualificados para múltiplas licitações futuras, conferindo celeridade e eficiência à Administração em contratações subsequentes. O certificado de pré-qualificação é o atestado dessa condição, mas ele reflete o status dos documentos que o originaram.

As condições para a pré-qualificação original eram claras e públicas, estabelecendo expressamente que caberia ao licitante a responsabilidade



# PREFEITURA DE HORIZONTE

contínua de manter toda a sua documentação devidamente atualizada no procedimento originário, incluindo a certidão de falência. Essa exigência assegura que o certificado de pré-qualificação reflita, em tempo real, a capacidade jurídica e econômica da empresa, sendo um ônus do pré-qualificado o zelo por essa constante atualização.



Aceitar certidão de falência inserida no SICAF em momento posterior ao marco temporal do processo (abertura), ou qualquer outro documento fundamental para a pré-qualificação que não estivesse atualizado na data exigida, mesmo que o certificado de pré-qualificação não tenha formalmente expirado, tornaria inócuo e esvaziaria o propósito e a segurança jurídica do próprio procedimento de pré-qualificação. O sistema de pré-qualificação pressupõe a permanente idoneidade da empresa, validada pela atualização contínua dos documentos que a fundamentam.

O edital da Concorrência Eletrônica nº 90117/2025 é explícito ao disciplinar as condições específicas para este certame, exigindo que as empresas pré-qualificadas mantenham seus documentos originais, que deram base à pré-qualificação, devidamente atualizados e válidos na data de abertura da licitação. Essa exigência, contida no Anexo II do Projeto Básico e no item 8.1 do edital, não deixa margem para interpretações divergentes, vejamos:

**8.1. Do edital** - Os interessados na forma do artigo 62 da Lei Federal nº 14.133/2021 de 1º de abril de 2021, habilitar-se-ão à presente licitação mediante a apresentação dos documentos relacionados no Projeto Básico (anexo I) do edital, a serem anexados junto ao cadastro do SICAF ou, através da plataforma COMPRAS.GOV.BR, quando da solicitação por parte do(a) Agente de Contratação, os quais serão analisados pelo(a) Agente de Contratação quanto a sua autenticidade, veracidade, conteúdo, forma e o seu prazo de validade.

**Anexo II ao projeto básico** - Nos termos do item 5.3 do edital do Processo de Pré-Qualificação nº 2025.06.18.1, as empresas interessadas deverão estar devidamente certificadas até a data de abertura da licitação, assim como, estarem com toda a documentação atualizada e validada para essa data.

No caso de eventuais alterações e atualizações quanto aos documentos constantes da Pré-Qualificação nº 2025.06.18.1, os licitantes deverão observar as disposições editalícias correspondentes, para fins de manutenção da validade do certificado de pré-qualificação.

As empresas pré-qualificadas e interessadas na participação, para fins de verificação das condições de habilitação, além do dever de manter os documentos originários a pré-qualificação devidamente atualizados no procedimento originário, deverão, ainda, comprovar o atendimento aos seguintes requisitos adicionais:

[...]



A argumentação do licitante demonstra uma aparente confusão entre a natureza e os requisitos do procedimento autônomo de pré-qualificação e as exigências específicas para o certame licitatório atual. A validade do certificado de pré-qualificação é dependente da validade contínua de seus documentos subjacentes, e a aferição dessa condição é expressamente prevista na data de abertura da licitação, não podendo ser postergada ou desconsiderada sem subverter as regras do jogo.

A inabilitação não se funda em mero formalismo, mas na estrita observância à legalidade e ao atendimento das exigências expressas e claras postas no Projeto Básico da Secretaria competente e no edital. As regras que exigem a manutenção da documentação atualizada no procedimento de pré-qualificação e sua validade na data de abertura do certame são mecanismos de controle para garantir a qualificação contínua dos participantes e a seleção da proposta mais vantajosa, protegendo o interesse público de forma substancial.

A pré-qualificação, em sua concepção, serve como um instrumento crucial para a racionalização e a segurança das contratações públicas, atuando como um filtro prévio de idoneidade. Conforme enfatizado por Fabio Vilas Gonçalves Filho (Resumo), a pré-qualificação é "eficaz, sobretudo para mitigar assimetrias de informação objetivando dissipar os casos de seleções adversas, o que irá, certamente, contribuir na eficiência, eficácia, celeridade e economicidade para atingir o interesse público".

A falha da Recorrente em manter sua certidão de falência atualizada no procedimento original da pré-qualificação reintroduz as assimetrias de informação que a pré-qualificação visa combater. Permitir a participação de uma empresa com base em documentos subjacentes desatualizados de sua pré-qualificação equivaleria a tolerar um risco de seleção adversa, em flagrante contrariedade aos objetivos de eficiência e segurança da NLLCA.

A inabilitação da Recorrente é uma medida de gestão de riscos que se alinha com o propósito da pré-qualificação de prevenir problemas futuros. Fabio Vilas Gonçalves Filho vislumbra na pré-qualificação uma "excelente ferramenta para evitar inexecução contratual, visto que a pré-qualificação é instrumento prévio de seleção de fornecedores e/ ou bens e / ou serviços que são efetivamente capazes de atender os requisitos estabelecidos pela Administração para a futura contratação".

A não manutenção de um documento como a certidão de falência válida no registro original da pré-qualificação, que comprova a saúde jurídica da empresa, aumenta o risco de inexecução contratual e de prejuízos ao erário, tal como o superfaturamento ou a deficiência na execução de obras, conforme a doutrina de Anderson Morais Diniz (2021, p. 255), citada por Vilas Filho. A exigência de documentação atualizada é, assim, uma salvaguarda para a Administração.



A concepção da pré-qualificação como uma "diligência antecipada" tem como corolário a dispensa de reanálises exaustivas em licitações subsequentes, agilizando o processo. No caso da pré-qualificação subjetiva, haverá análise de documentos de habilitação que futuramente serão dispensados em licitações subsequentes. Se os documentos que alicerçam essa diligência antecipada não são mantidos atualizados, o benefício de celeridade e economia é perdido, pois a Administração seria compelida a refazer o trabalho de verificação de condições que deveriam estar continuamente garantidas pelo status de pré-qualificado. A desídia documental da Recorrente desvirtua a lógica e os ganhos de eficiência almejados pela NLLCA.

A NLLCA apresenta diversas novidades que busca um claro aprimoramento dos processos a partir das boas práticas sedimentadas em leis esparsas, na doutrina e jurisprudências dos Tribunais Superiores e Cortes de Contas. Essa evolução leva a um modelo de Administração Pública gerencial pautado nos resultados que busca inovar, deixando de ter uma visão miope em procedimentos baseados unicamente numa legalidade estrita, deixando de lado a eficiência", vide Fabio Vilas Gonçalves Filho.

**Assim, a exigência de que a certidão de falência esteja válida na data da abertura do certame, mesmo para empresas pré-qualificadas, não é uma adesão cega à formalidade, mas sim a manifestação da "legalidade estrita" que garante a "eficiência" e "segurança" dos resultados almejados, assegurando que o status de pré-qualificado reflita uma idoneidade atual para a contratação mais vantajosa.**

A decisão de inabilitação se insere na busca pela vantajosidade da contratação, que, conforme preceituado na NLLCA e pela doutrina, transcende o menor preço.

**Lidineide Cardoso (2023, p. 127) adverte que "não comungamos do entendimento de que a análise da vantajosidade diz respeito apenas ao fator 'preço' final, a manutenção de contratos com execução precária acarreta graves danos à administração".**

A pré-qualificação serve, justamente, para assegurar que os licitantes possuam tempo suficiente para comprovar a idoneidade, capacidade e confiabilidade necessárias para as contratações. Uma certidão de falência desatualizada compromete essa confiabilidade, indicando que a empresa pode não cumprir os requisitos de habilitação em um nível satisfatório, desvirtuando a verdadeira vantajosidade que se busca na perspectiva de custo-benefício e de um bom desempenho contratual.

**A licitação é um procedimento que estabelece "regras do jogo" fundamentais, baseadas na preclusão, para garantir a isonomia na seleção dos fornecedores. Conforme essa perspectiva, uma licitante que não atende às condições elementares de habilitação – incluindo a tempestividade na apresentação da documentação – não pode oferecer uma proposta que seja**



verdadeiramente a "mais vantajosa para a Administração", uma vez que sua contratação seria inviável devido à inobservância das regras substantivas do edital.



Assim, ponderamos que, ante uma clara regra editalícia, a utilização de uma argumentação puramente principiológica para alterar as "regras do jogo" durante o certame não se alinha aos princípios da Administração Pública, mesmo diante dos notórios princípios da vantajosidade e do formalismo moderado.

A é um rito formal que exige um ambiente negocial seguro, calcado em segurança jurídica, transparência e respeito às condições de seleção preestabelecidas. A verdadeira segurança para o agente de contratação reside na clareza e objetividade do tratamento da matéria nos editais, e não na busca de uma suposta vantajosidade a qualquer custo que desconsidere os requisitos documentais e temporais previamente definidos.

Portanto, a inabilitação das empresas é mantida, pois as falhas na apresentação, na adequação do documento ou pela intempestividade de sua emissão, são consideradas infrações a requisitos objetivos de habilitação.

A Administração reitera que, embora princípios como a competitividade e a vantajosidade sejam relevantes, eles não podem se sobrepor à legalidade e à vinculação ao instrumento convocatório, que são pilares para a segurança jurídica do processo licitatório.

**b) Do recurso da empresa FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI**

Quanto ao recurso de FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI, centrado em alegado descumprimento de cota de aprendizagem, o ponto decisivo está em identificar o que o edital efetivamente exigiu como condição de habilitação e como forma de comprovação.

A Administração está vinculada ao edital e somente pode exigir aquilo que previu, de modo claro e impessoal, para todos os competidores. Quando o instrumento convocatório adota comprovação por declaração, sem impor, como requisito de habilitação, documentos específicos adicionais sobre determinada obrigação trabalhista, não cabe em sede recursal criar exigência nova, sob pena de violação da vinculação ao edital e de comprometimento do julgamento objetivo.

O cumprimento de obrigações trabalhistas, quando pertinente, pode ser fiscalizado no âmbito próprio e no curso da execução contratual, com os instrumentos típicos de gestão e fiscalização, inclusive sanções, sem que isso implique, automaticamente, exigência de comprovação documental específica na habilitação, salvo previsão expressa do edital.

Para desconstituir a habilitação com base em suposta falsidade declaratória, exige-se prova robusta nos autos, capaz de afastar a presunção



# PREFEITURA DE HORIZONTE

de legitimidade do ato administrativo e a presunção de veracidade das declarações prestadas, sob pena de o procedimento recursal transformar-se em espaço de presunções e acusações não comprovadas, o que é incompatível com segurança jurídica e motivação.



Nesse contexto, é pertinente recordar que a autotutela administrativa existe e deve ser exercida para corrigir ilegalidades, mas não se converte em autorização para substituir regras editalícias por interpretações supervenientes ou para acolher impugnações sem base probatória suficiente.

A Súmula 473 do STF, em seu sentido clássico, condiciona a anulação ao vício de ilegalidade, e não a meras alegações. A atuação administrativa, portanto, deve ser firme em rejeitar pretensões recursais que busquem reconfigurar o edital ou impor ao licitante adversário ônus probatório não previsto como requisito de habilitação.

A análise conjunta dos recursos revela que ambos pretendem, por vias distintas, relativizar critérios objetivos do certame, seja para permitir a participação de licitante sem documento válido no marco temporal, seja para desclassificar licitante habilitado com base em exigência não prevista. Em ambos os casos, a resposta juridicamente adequada é a preservação da vinculação ao edital, do marco temporal, da isonomia e do julgamento objetivo, pois esses elementos conferem previsibilidade e legitimidade ao procedimento e impedem que o processo licitatório seja capturado por interpretações casuísticas ou disputas laterais que não se sustentam nas regras previamente definidas.

Antes de citar entendimentos/jurisprudência, regista-se que a tese central aqui afirmada, de que a pré-qualificação é procedimento auxiliar autônomo e permanente, cuja eficácia pressupõe manutenção atualizada das condições documentais no marco temporal definido no edital, não é construção isolada, mas decorre da própria Lei nº 14.133/2021 e da orientação consolidada em materiais oficiais de contratação pública, especialmente quanto à natureza da pré-qualificação e à sua função de racionalização e segurança do procedimento.

**Na sequência, cita-se fonte oficial que descreve o instituto de pré-qualificação e seus contornos normativos: TCU – Licitações e Contratos – Pré-qualificação.**

Também se relembra, em reforço de técnica decisória, que a Administração possui o poder-dever de rever seus atos quando ilegais, mas tal revisão exige fundamento jurídico e prova, não sendo suficiente mera alegação recursal que busque alterar o regramento do edital ou presumir irregularidades sem demonstração idônea.

**Nesse sentido, cita-se a Súmula 473 em fonte oficial: STF – Súmula 473.**



#### 04. DA DECISÃO

Pelas razões expostas, e no exercício das atribuições legais a mim conferidas, estando cumpridos os pressupostos recursais apresentados pela(s) empresa(s) **VAP CONSTRUÇÕES LTDA, FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI. E MAV ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA**, decido:

- 1) **CONHECER** dos Recursos Administrativos interpostos por **VAP CONSTRUÇÕES LTDA** e por **FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI** e das contrarrazões da empresa **MAV ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA**, por serem tempestivos.
- 2) No mérito, nego provimento ao recurso de **VAP CONSTRUÇÕES LTDA**, mantendo-se a decisão administrativa que concluiu pela ausência de condição válida de pré-qualificação no marco temporal da abertura do certame, pois a certidão de falência vinculada à pré-qualificação encontrava-se vencida em 28 de novembro de 2025, e a atualização no SICAF ocorreu somente em 01 de dezembro de 2025, às 15:15h, circunstância superveniente que não pode ser utilizada para convalidar situação pretérita, nem pode ser admitida como saneamento via diligência, sob pena de violação da isonomia, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo.
- 3) No mérito, nego provimento ao recurso de **FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI**, mantendo-se a habilitação/classificação de **MAV ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA**, por ausência de previsão editalícia específica que imponha, como requisito de habilitação, comprovação adicional além das declarações exigidas, bem como por ausência, nos autos, de prova cabal que desconstitua a presunção de legitimidade do ato administrativo e justifique medida extrema de desclassificação com base em alegações que não se amoldam às exigências objetivas estabelecidas no instrumento convocatório.
- 4) **DETERMINO** que se dê publicidade ao presente Termo, com ciência às partes interessadas por meio dos canais oficiais do procedimento, e que o certame tenha regular prosseguimento, preservando-se os atos já praticados, por serem válidos, motivados e aderentes ao edital e à Lei nº 14.133/2021, submetendo-se o processo à autoridade competente para as providências subsequentes, inclusive homologação, conforme o rito interno aplicável.
- 5) **DAR** publicidade e encaminhamento aos autos.

Por fim, subam-se os autos, onde, encaminhando-se a presente decisão à autoridade superior, este, possa realizar sua apreciação final,



PREFEITURA DE  
**HORIZONTE**

devendo dar ciência as empresas recorrente e recorrida.

É como decido.

Horizonte-CE., 15 de janeiro de 2026.



Rafaela Lima dos Santos Martins  
AGENTE DE CONTRATAÇÃO  
Prefeitura Municipal de Horizonte