



DECISÃO ADMINISTRATIVA – JULGAMENTO DE RECURSO

Processo n.º 01.003.114/26-96

Empresa: GVC ENGENHARIA, PROJETO E AVALIAÇÕES LTDA

CNPJ 35.654.766/0001-74

Objeto: Prestação de serviço de engenharia consultiva para avaliação de imóveis

Dispensa Eletrônica nº 97500/2025

Assunto: Julgamento de Recurso - Aplicação de Penalidade

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **GVC ENGENHARIA, PROJETO E AVALIAÇÕES LTDA**, contra decisão administrativa que lhe aplicou a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração direta e indireta do Município de Belo Horizonte pelo prazo de 4 (quatro) meses, com fundamento no art. 155, inciso IV, e art. 156, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021, bem como nos arts. 3º, inciso IV, e 17 do Decreto Municipal n.º 18.096/2022.

O processo administrativo sancionador foi instaurado em razão da constatação de que a documentação apresentada pela empresa, quando convocada para comprovação de sua qualificação técnica, não atendia à exigência prevista no item 8.2.4.1 do Termo de Referência, por não comprovar a aptidão necessária à execução de serviços similares ao objeto da contratação.

Regularmente notificada, a empresa apresentou defesa, que foi analisada pela autoridade competente, sobrevivendo decisão que reconheceu a configuração da infração administrativa e aplicou a penalidade de impedimento de licitar e contratar pelo prazo de 4 (quatro) meses.

Em sede recursal, a empresa sustenta, em síntese, que apresentou tempestivamente documentação de habilitação e que a conclusão administrativa quanto à insuficiência do atestado de capacidade técnica não poderia ser equiparada à conduta de “deixar de entregar a documentação exigida”, prevista no art. 155, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021.

Alega, ainda, que os precedentes jurisprudenciais citados na decisão recorrida tratariam da legalidade da inabilitação, e não da aplicação de sanção administrativa, bem como sustenta a desproporcionalidade da penalidade aplicada. Ao final, requer o provimento do recurso,

com a reforma da decisão e o afastamento da penalidade.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Presentes os pressupostos de admissibilidade, **CONHEÇO do recurso administrativo**, passando à análise de seu mérito, nos termos do Decreto Municipal n.º 18.096/2022.

II – DO MÉRITO

As razões apresentadas pela recorrente não são suficientes para afastar os fundamentos da decisão recorrida.

A principal tese recursal consiste em afirmar que a empresa não teria incorrido na infração prevista no art. 155, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021, uma vez que apresentou tempestivamente documentação de habilitação, embora o atestado apresentado tenha sido posteriormente considerado insuficiente pela Administração.

A controvérsia exige, portanto, determinar o alcance da expressão legal “documentação exigida para o certame”.

III.1 – Da caracterização da infração prevista no art. 155, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021

Dispõe o art. 155, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021:

“Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

(...)

IV – deixar de entregar a documentação exigida para o certame;”

No mesmo sentido, o art. 3º, inciso IV, do Decreto Municipal n.º 18.096/2022 tipifica como infração administrativa a conduta de “**deixar de entregar a documentação exigida**”.

A interpretação defendida pela recorrente parte da premissa de que o simples encaminhamento tempestivo de um arquivo ou documento seria suficiente para afastar a incidência do referido tipo administrativo, independentemente de seu conteúdo e de sua



correspondência com aquilo que foi expressamente exigido no instrumento convocatório. Tal interpretação não merece acolhimento.

A expressão utilizada pelo legislador não foi simplesmente **“deixar de entregar documentação”**, mas, de forma qualificada, **“deixar de entregar a documentação exigida para o certame”**.

O elemento normativo **“exigida”** integra a própria descrição da infração e remete necessariamente às disposições do instrumento convocatório, que definem quais documentos devem ser apresentados e quais requisitos materiais devem ser por eles comprovados.

No caso concreto, o item **8.2.4.1** do Termo de Referência não exigia a apresentação de um atestado de conteúdo genérico ou de qualquer documento denominado **“atestado de capacidade técnica”**. Exigia documento destinado a **comprovar aptidão para a prestação de serviços similares aos do objeto**, mediante apresentação de certidões ou atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Portanto, **a obrigação editalícia possuía conteúdo material específico**.

Não bastava à licitante anexar documento formalmente denominado **“atestado”**. Era necessário apresentar **o atestado exigido pelo instrumento convocatório**, isto é, documento cujo conteúdo fosse apto a demonstrar a qualificação técnica requerida para aquela contratação.

A conclusão administrativa de que o documento apresentado não comprovava a capacidade técnica exigida significa, para os fins específicos do certame, que **a documentação exigida não foi entregue**, ainda que tenha havido o encaminhamento formal de documento de natureza semelhante.

Entendimento contrário conduziria a resultado incompatível com a finalidade da norma: bastaria ao licitante apresentar qualquer documento sob determinada denominação, ainda que inteiramente incapaz de comprovar o requisito expressamente exigido, para afastar a incidência do art. 155, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021.

A tipicidade da conduta deve ser aferida não apenas pela existência física de um arquivo encaminhado, mas pela correspondência entre **o documento efetivamente apresentado e aquele objetivamente exigido pelo instrumento convocatório**.

Não se trata de ampliar o tipo sancionador por analogia ou interpretação extensiva em prejuízo da recorrente. Ao contrário, trata-se de conferir eficácia à própria expressão utilizada pelo



legislador, “**documentação exigida**”, cujo conteúdo somente pode ser identificado a partir das exigências objetivamente estabelecidas no edital e no Termo de Referência.

III.2 – Da distinção entre mera insuficiência formal e ausência da documentação materialmente exigida

Também não procede a tentativa da recorrente de caracterizar o ocorrido como simples insuficiência documental. É necessário distinguir situações juridicamente diversas.

Uma coisa é a apresentação do documento efetivamente exigido, contendo pequenas falhas, omissões ou imperfeições formais passíveis de esclarecimento ou saneamento, sem alteração de sua substância. Outra, distinta, é a apresentação de documento que **não comprova o requisito material para o qual sua apresentação foi expressamente exigida**.

No primeiro caso, poderá haver espaço, conforme as circunstâncias concretas e as disposições aplicáveis ao certame, para diligência destinada ao esclarecimento ou complementação de informações já constantes da documentação apresentada.

No segundo, entretanto, não se está diante de mera irregularidade formal. O que falta é justamente a comprovação material da condição de habilitação exigida pelo instrumento convocatório. Foi essa a situação verificada no presente processo.

Conforme consignado na decisão recorrida, a análise técnica realizada pela unidade competente concluiu que o documento apresentado pela recorrente **não comprovava a aptidão técnico-operacional necessária nos termos do item 8.2.4.1 do Termo de Referência**.

Assim, a controvérsia não reside em aspecto meramente formal do documento apresentado, mas em sua **inaptidão para comprovar justamente aquilo que o instrumento convocatório exigia que fosse comprovado**.

Também não se mostra possível transformar a diligência administrativa em oportunidade para apresentação posterior de documento substancialmente diverso daquele originalmente apresentado, quando isso representar verdadeira substituição da comprovação que deveria ter sido realizada no momento próprio.

A possibilidade de saneamento de falhas não afasta o dever do licitante de apresentar



tempestivamente a documentação materialmente exigida para sua habilitação.

III.3 – Da tipicidade e da vinculação ao instrumento convocatório

Não procede a alegação de violação ao princípio da tipicidade. A conduta imputada à recorrente encontra correspondência no art. 155, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021 e no art. 3º, inciso IV, do Decreto Municipal n.º 18.096/2022.

Como visto, o tipo administrativo não se limita à ausência física de qualquer documento, mas se refere especificamente à ausência da **“documentação exigida”**. A determinação do conteúdo dessa documentação é realizada pelo instrumento convocatório.

No presente caso, o Termo de Referência definiu objetivamente qual comprovação deveria ser apresentada para demonstração da qualificação técnica. Ao participar do procedimento, a recorrente se submeteu às condições previamente estabelecidas e assumiu o dever de apresentar documentação compatível com tais exigências.

A vinculação ao instrumento convocatório não obriga apenas a Administração. Vincula igualmente os licitantes, que devem observar as condições estabelecidas para participação e habilitação. Admitir que a simples apresentação de documento incapaz de comprovar o requisito expressamente previsto no edital seja suficiente para afastar a infração significaria esvaziar o conteúdo da expressão **“documentação exigida”** empregada pelo legislador.

A interpretação adotada na decisão recorrida, portanto, não cria nova hipótese sancionatória nem amplia indevidamente o alcance do art. 155, inciso IV. Apenas reconhece que o cumprimento da obrigação legal pressupõe a apresentação **da documentação efetivamente exigida para aquele certame**, e não de documento diverso ou materialmente incapaz de demonstrar o requisito para o qual foi solicitado.

III.4 – Da alegação de que os precedentes citados tratariam apenas da inabilitação

A recorrente sustenta, ainda, que os precedentes jurisprudenciais mencionados na decisão recorrida seriam inaplicáveis por tratarem da legalidade da inabilitação, e não

especificamente da imposição de sanção administrativa. A alegação não conduz à reforma da decisão.

A utilização dos precedentes mencionados teve por finalidade demonstrar premissa jurídica relevante para a análise do caso: **a obrigatoriedade de observância das exigências estabelecidas no instrumento convocatório e a impossibilidade de considerar cumprido requisito de habilitação quando o documento apresentado não comprova a condição expressamente exigida.**

A responsabilização administrativa, por sua vez, encontra fundamento próprio e direto no art. 155, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, no art. 3º, inciso IV, do Decreto Municipal n.º 18.096/2022 e nas disposições do instrumento convocatório. Portanto, não se está afirmando que a penalidade decorre automaticamente da inabilitação.

A sanção decorre da circunstância específica apurada neste processo: **a recorrente, embora regularmente convocada, não apresentou a documentação materialmente exigida para comprovação da qualificação técnica**, conduta expressamente prevista na legislação sancionatória.

III.5 – Do dever de apuração e da ausência de prejuízo ao erário

Também não prospera eventual argumento de que a ausência de prejuízo concreto à Administração afastaria a responsabilização. A configuração das infrações previstas no art. 155 da Lei n.º 14.133/2021 não está condicionada, em todas as hipóteses, à demonstração de dano financeiro efetivo.

A regularidade dos procedimentos de contratação pública constitui bem jurídico tutelado autonomamente. Nesse sentido, conforme já consignado na decisão recorrida, o **Enunciado n.º 22 da Nota Técnica Conjunta ATRICON-IRB n.º 01/2026** orienta que os gestores responsáveis pela condução das licitações promovam a apuração das condutas injustificadamente enquadráveis no art. 155 da Lei n.º 14.133/2021, ainda que não tenha ocorrido prejuízo ao erário.

Importante registrar que o dever de apuração **não significa aplicação automática de penalidade**. A sanção somente pode ser imposta após regular processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, e mediante decisão motivada quanto à materialidade, ao enquadramento jurídico e à proporcionalidade da medida. Foi precisamente o que ocorreu no



presente caso.

A recorrente foi regularmente notificada, exerceu seu direito de defesa e, agora, teve assegurada a revisão da matéria em sede recursal, não se identificando elemento capaz de afastar a infração constatada.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas, que reconhece a necessidade de apuração e responsabilização das condutas injustificadas praticadas por licitantes, ainda que não demonstrado prejuízo financeiro direto à Administração, conforme precedentes a seguir:

Acórdão 2077/2015-TCU-Plenário - Relator Ministro Augusto Sherman - A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não consiste em faculdade do gestor público com tal atribuição, mas em dever legal. A aplicação de penalidades não se restringe ao Poder Judiciário, mas, nos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, cabe também aos entes públicos que exercem a função administrativa.

Acórdão 754/2015-TCU-Plenário - Relatora Ministra Ana Arraes - Esta Corte determina ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e outros órgãos, que orientasse os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, para que autuassem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticassem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertassem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença.

ACÓRDÃO 316/2024 - PLENÁRIO SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CONHECIMENTO. CODEVASF. CONTRATAÇÃO. PREGÃO. LEGALIDADE. CORREÇÃO DE FALHAS. CIÊNCIA. DESISTÊNCIA DE PROPOSTA. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DA CONDUTA. DETERMINAÇÃO. A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não é faculdade do gestor público, nem depende de que tenha ocorrido prejuízo concreto ao Erário. Evidente que a Administração tem o dever de instaurar processo administrativo para apuração da irregularidade cometida pela empresa Terramaq, ainda que não tenha ocorrido prejuízo.



III.6 – Da proporcionalidade da penalidade

Também não merece acolhimento o pedido subsidiário de afastamento ou redução da penalidade. A decisão recorrida aplicou a sanção de **impedimento de licitar e contratar pelo prazo de 4 (quatro) meses**, significativamente inferior ao limite máximo previsto no art. 17 do Decreto Municipal n.º 18.096/2022.

Na definição da sanção, devem ser consideradas a natureza e a gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os efeitos decorrentes da conduta.

No presente caso, embora não tenham sido identificados elementos indicativos de fraude ou falsidade documental, a irregularidade não pode ser considerada irrelevante. A exigência de qualificação técnica destinava-se justamente a permitir que a Administração verificasse, antes da contratação, se a futura contratada possuía experiência e capacidade compatíveis com a execução de **serviços de engenharia consultiva para avaliação de imóveis**.

Trata-se, portanto, de requisito diretamente relacionado à segurança da contratação e à aptidão da futura contratada para execução do objeto. Por outro lado, as circunstâncias invocadas pela recorrente, como ausência de prejuízo financeiro efetivamente demonstrado, inexistência de alegação de fraude e demais particularidades apresentadas, não foram desconsideradas, encontrando-se refletidas na própria fixação da penalidade em patamar bastante inferior ao máximo admitido pela legislação.

Os efeitos inerentes ao registro da sanção nos sistemas oficiais, igualmente, não constituem fundamento para seu afastamento, pois decorrem da própria natureza e dos efeitos jurídicos da penalidade legalmente prevista. Desse modo, **o prazo de 4 (quatro) meses mostra-se adequado e proporcional à infração apurada**, não havendo elementos novos em sede recursal capazes de justificar sua redução.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os elementos constantes dos autos, as razões apresentadas pela recorrente e os princípios da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica, **DECIDO:**

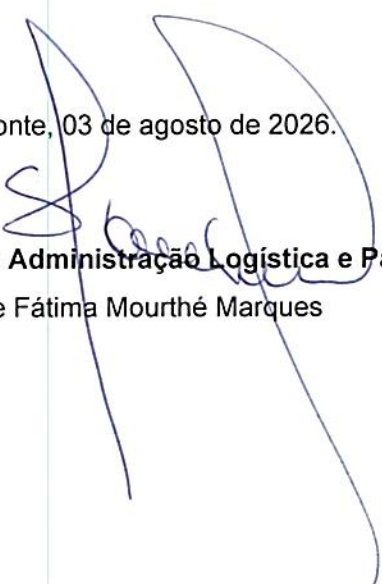


1. **CONHECER** do recurso administrativo interposto pela empresa **GVC ENGENHARIA, PROJETO E AVALIAÇÕES LTDA**, por preencher os pressupostos de admissibilidade;
2. **NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, por não terem sido apresentados elementos capazes de afastar a materialidade das infrações administrativas reconhecidas na decisão recorrida;
3. **MANTER INTEGRALMENTE** a decisão administrativa recorrida, inclusive quanto ao enquadramento da conduta no art. 155, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e no art. 3º, inciso IV, do Decreto Municipal n.º 18.096/2022;
4. **MANTER**, consequentemente, a penalidade de **impedimento de licitar e contratar pelo prazo de 4 (quatro) meses**, nos termos do art. 17 do Decreto Municipal n.º 18.096/2022, por se mostrar adequada, necessária e proporcional às circunstâncias concretamente apuradas.

Intime-se a recorrente desta decisão, observando-se as providências administrativas cabíveis para o cumprimento da penalidade, após o encerramento da instância administrativa.

Publique-se. Cumpra-se.

Belo Horizonte, 03 de agosto de 2026.


Secretária Municipal de Administração Logística e Patrimonial
Soraya de Fátima Mourthé Marques

