



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

JOÃO BATISTA CALIXTO JÚNIOR

**SANEAMENTO DE VÍCIOS NAS FASES DE JULGAMENTO E DE HABILITAÇÃO
EM LICITAÇÕES DE ESTATAIS FEDERAIS: LIMITES JURÍDICOS EM FACE DO
FORMALISMO MODERADO E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO**

FORTALEZA

2025

JOÃO BATISTA CALIXTO JÚNIOR

SANEAMENTO DE VÍCIOS NAS FASES DE JULGAMENTO E DE HABILITAÇÃO EM LICITAÇÕES DE ESTATAIS FEDERAIS: LIMITES JURÍDICOS EM FACE DO FORMALISMO MODERADO E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C159s Calixto Júnior, João Batista.

Saneamento de vícios nas fases de julgamento e de habilitação em licitações de estatais federais : limites jurídicos em face do formalismo moderado e da duração razoável do processo / João Batista Calixto Júnior. – 2025.
64 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque.

1. Licitações nas estatais federais. 2. Saneamento de vícios em propostas e documentos. 3. Princípio do Formalismo Moderado. 4. Princípio da Razoável Duração do Processo. I. Título.

CDD 340

JOÃO BATISTA CALIXTO JÚNIOR

SANEAMENTO DE VÍCIOS NAS FASES DE JULGAMENTO E DE HABILITAÇÃO EM LICITAÇÕES DE ESTATAIS FEDERAIS: LIMITES JURÍDICOS EM FACE DO FORMALISMO MODERADO E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em: 16/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Sérgio Bruno Araújo Rebouças
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Samuel Miranda Arruda
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, em primeiro lugar.

À minha família.

Aos que, assim como eu, tem a honrosa
responsabilidade de ser pregoeiro.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que, em sua infinita graça e misericórdia, teve por bem me conceder a honra de cursar Direito na Universidade Federal do Ceará (UFC), não por encontrar em mim qualquer mérito, mas porque Ele derrama suas bênçãos sobre quem Ele quer.

Ao meu professor Dr. José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque, por ter pacientemente me orientado e de modo excelente me conduzido no decorrer da elaboração do presente trabalho.

Aos professores Dr. Sérgio Bruno Araújo Rebouças e Dr. Samuel Miranda Arruda, os quais gentilmente aceitaram o convite para compor a banca avaliadora da minha defesa de monografia.

À minha família, nas pessoas da minha mulher e filhas, as quais me apoiaram durante todo o curso, tendo eu a convicção de que não conseguiria chegar até aqui sem esse apoio, e que mantiveram sempre a compreensão nas incontáveis oportunidades em que tive que me dedicar aos estudos.

Enfim, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a concretização deste momento, pois ninguém vence sozinho. De certo, a minha gratidão a essas pessoas há de ser permanente.

Que a paz que vem da parte de Deus possa resplandecer imensamente sobre as vidas de todas as pessoas aqui registradas até o fim.

“As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei”.

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

A aplicação do Princípio do Formalismo Moderado nas fases de julgamento e habilitação das licitações tem como efeito o prolongamento do certame, considerando que, em regra, o agente de contratação deve conceder aos licitantes oportunidades de saneamento de vícios em propostas e demais documentos. Por outro lado, a licitação deve ser conduzida em observância ao Princípio da Razoável Duração do Processo, em razão da indisponibilidade do interesse público. À vista disso, o presente trabalho tem por objetivo investigar os limites jurídicos para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação, com enfoque no caso específico das estatais federais. Para tanto, são apresentados os conceitos básicos relativos ao regime jurídico das estatais, às fases de julgamento e habilitação, bem como quanto aos vícios que podem ocorrer e ao seu tratamento. A metodologia adotada tem caráter qualitativo, mediante análise de material coletado em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e da legislação aplicável. Ficou evidenciado que, nos casos concretos em que a extensão do prazo processual, decorrente do saneamento de vícios na fase externa da licitação, prejudique o interesse público, o agente de contratação pode restringir as oportunidades de saneamento. Por fim, infere-se que a atenuação do Princípio do Formalismo Moderado em face da razoável duração do processo é juridicamente possível, contanto que o caso concreto assim recomende e seja devidamente motivado.

Palavras-chave: licitações nas estatais federais; saneamento de vícios em propostas e documentos; Princípio do Formalismo Moderado; Princípio da Razoável Duração do Processo.

ABSTRACT

The application of the principle of moderate formalism in the bidding process evaluation and qualification phases has the effect of prolonging the bidding process, considering that, as a rule, the contracting agent must provide bidders with opportunities to correct defects in proposals and other documents. On the other hand, the bidding process must be conducted in compliance with the principle of reasonable duration of the process, due to the unavailability of the public interest. In view of this, this paper aims to investigate the legal limits for correcting defects in the evaluation and qualification phases, focusing specifically on the case of federal state-owned companies. To this end, the basic concepts related to the legal regime of state-owned companies, the evaluation and qualification phases, as well as the defects that may occur and their treatment are presented. The methodology adopted is qualitative in nature, through analysis of material collected in bibliographic research, case law and applicable legislation. It was demonstrated that, in specific cases where the extension of the procedural deadline, resulting from the correction of defects in the external phase of the bidding, harms the public interest, the contracting agent may restrict the opportunities for correction. Finally, it is inferred that the attenuation of the principle of moderate formalism in view of the reasonable duration of the process is legally possible, as long as the specific case so recommends and is duly motivated.

Keywords: bidding processes in federal state-owned companies; correction of defects in proposals and documents; Principle of Moderate Formalism; Principle of Reasonable Duration of the Process.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	LICITAÇÃO NAS ESTATAIS FEDERAIS	15
2.1	Regime jurídico das estatais federais	15
2.2	Aspectos conceituais da licitação	17
2.3	Fases da licitação	19
2.3.1	<i>Preparação: o momento de planejar a contratação</i>	20
2.3.2	<i>Divulgação</i>	20
2.3.3	<i>Julgamento</i>	21
2.3.4	<i>Habilitação</i>	23
2.4	Princípio do Formalismo Moderado	23
2.5	Princípio da Duração Razoável do Processo	26
3	SANEAMENTO DE VÍCIOS NAS FASES DE JULGAMENTO E DE HABILITAÇÃO	28
3.1	Vícios sanáveis e insanáveis	28
3.1.1	<i>Vícios em propostas e documentos</i>	29
3.1.2	<i>Oportunidades para o saneamento de vícios</i>	31
3.1.3	<i>Autotutela e saneamento de vícios</i>	34
3.1.4	<i>Responsabilidade do agente de contratação no saneamento de vícios</i>	37
3.2	Dinâmica de suspensões e retomadas de sessões e seus impactos	39
4	PONDERAÇÃO ENTRE O FORMALISMO MODERADO E A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NAS LICITAÇÕES	43
4.1	Resolução de colisão entre princípios	43
4.2	Definição do prazo razoável de duração do processo licitatório	46
4.3	Controle de prazo na fase externa da licitação	49
4.4	Possibilidade de restrição da oportunidade de saneamento em razão da duração do processo	52
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

As empresas públicas e sociedades de economia mista federais, também conhecidas como estatais federais, integram a administração pública indireta e, a exemplo das empresas em geral, precisam comumente estabelecer relações jurídicas com fornecedores, mediante a celebração de contratos, de modo a suprirem suas necessidades em termos de materiais, equipamentos, tecnologias, serviços e afins. Contudo, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, em que a entidade é livre para escolher o fornecedor com o qual deseja pactuar a contratação, a seleção do fornecedor apto a contratar com as estatais federais deve seguir a prescrição legal.

A Constituição Federal de 1988¹, em seu art. 37, inciso XXI, consagra o dever de licitar à administração pública direta e indireta. Em consonância com o Decreto-Lei nº 200/1967², que dispõe sobre a organização da Administração Federal, em art. 4º, a administração direta é composta “pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”. Já a administração indireta, ainda de acordo com o retromencionado Decreto-Lei, compreende autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A partir disso, a licitação é colocada como regra tanto para a administração pública direta quanto a indireta – sendo que desta última fazem parte as estatais federais³ – somente podendo ser afastada nas hipóteses excepcionais em que a legislação aplicável autoriza a contratação direta, obedecidas estritamente as condições ali determinadas.

Nesse contexto, a licitação pode ser compreendida como um processo que tem por finalidade a seleção do fornecedor que ofertar a proposta mais vantajosa à administração pública, devendo o fornecedor ser habilitado, ficando apto a firmar contrato com o ente público. Ao término do processo, o licitante declarado vencedor passa a ter o direito de ser contratado pela estatal federal para execução do objeto licitado.

Com efeito, entidades da iniciativa privada e da administração pública têm modos distintos de selecionarem seus fornecedores. Isto se deve ao fato de que as relações jurídicas estabelecidas no âmbito da iniciativa privada baseiam-se, preponderantemente, na autonomia da vontade das partes contratantes. Por seu turno, a administração pública não tem vontade

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 abr. 2025.

² _____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 24 mai. 2025.

³ Empresas públicas e sociedades de economia mista da esfera federal.

própria, antes objetiva o atingimento do interesse público, que é indisponível. Em razão disso, a administração pública não deve selecionar o fornecedor tendo por parâmetro critérios de preferências, que têm caráter meramente subjetivo, mas deve conduzir um processo em que sejam definidos critérios objetivos para seleção do fornecedor, em regra uma licitação, garantindo uma escolha alinhada à impessoalidade.

No âmbito das estatais federais, a Lei nº 13.303/2016⁴, a qual estabelece o estatuto jurídico da empresa pública, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, também impõe que a contratação seja precedida de licitação, com vistas à seleção do fornecedor. A depender da natureza do objeto da licitação e do critério de julgamento para definição do vencedor do certame licitatório, a estatal federal pode realizar a modalidade licitatória genérica prevista no art. 51 da referida lei, bem como pode conduzir um pregão, previsto no art. 32, IV, também do estatuto das estatais.

Ocorre que, independentemente da modalidade licitatória utilizada, é fundamental que a necessidade da administração pública seja atendida tempestivamente, uma vez que encerra em si o interesse público. Neste ponto, o saneamento de vícios em propostas e documentos, comuns nas fases de julgamento e de habilitação nas licitações, ocupa um lugar relevante no que se refere ao risco de prolongamento indesejado da licitação.

Opõe-se, assim, de um lado a obrigação do agente de contratação, responsável pela condução da fase externa da licitação, de conceder a oportunidade para o licitante corrigir vícios sanáveis em sua proposta e documentação, e de outro lado a própria expectativa da estatal federal de que o processo licitatório seja encerrado em tempo hábil para que a sua necessidade seja suprida adequadamente. A princípio, enquanto o vício verificado na proposta ou documentação for considerado sanável, deve ser oportunizado ao licitante corrigi-lo. Isto pode levar a uma série de suspensões e retomadas de sessões públicas nas fases de julgamento e habilitação, o que pode acarretar com que o processo licitatório se arraste por prazo superior ao planejado pela estatal federal, com o condão de atrasar indevidamente a contratação almejada, trazendo repercussões negativas.

A dinâmica supramencionada decorre da colidência entre o Princípio do Formalismo Moderado e o Princípio da Razoável Duração do Processo. Este foi previsto pelo legislador constitucional originário, no art. 5º, inciso LXXVII, da Carta Magna, enquanto

⁴ BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em 13 abr. 2025.

aquele princípio se encontra sedimentado no entendimento jurisprudencial majoritário do Tribunal de Contas da União (TCU) e tribunais superiores.

Nota-se a existência de uma questão controvertida acerca do alcance do formalismo moderado quando cotejado com o prazo de duração do processo, que a estatal federal normalmente espera que não ultrapasse o momento planejado para o início da execução contratual. Vale registrar que a compatibilização do formalismo moderado e a duração razoável do processo tem reflexos, inclusive, no atendimento do interesse público.

À vista disso, o problema pode ser expresso pela seguinte indagação: quais são os limites jurídicos do saneamento de propostas e documentos nas fases de julgamento e habilitação nas licitações de estatais federais, considerando o formalismo moderado e a razoável duração do processo?

O tema proposto justifica-se pela relevância que o alcance do formalismo moderado tem no prazo de duração da licitação de estatal federal, levando o agente de contratação, por vezes, a ter que se equilibrar entre conceder novos prazos para saneamento de vícios em propostas e documentos, com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa à estatal federal, e estabelecer um momento para desclassificação de proposta ou inabilitação de licitante, de modo a viabilizar que a licitação seja concluída no prazo planejado. Importa saber quais os limites jurídicos do saneamento de propostas e documentos, contribuindo para que o processo licitatório não se estenda indefinidamente e prejudique o interesse público.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo geral investigar os limites jurídicos para o saneamento de propostas de preços e documentos de habilitação, considerando o formalismo moderado e a razoável duração do certame licitatório, haja vista o adequado atendimento do interesse público, com enfoque no caso das estatais federais. Busca-se delimitar até que ponto deve ser concedida oportunidade para que o licitante corrija erros em sua proposta e documentação, bem assim a partir de que momento o agente de contratação pode, em razão do prazo decorrido, denegar nova oportunidade de saneamento.

Para tanto, a pesquisa empreendida tem abordagem qualitativa, lastreada em bibliografia, legislação e jurisprudências correlatas ao tema estudado. O conjunto obtido no decorrer da pesquisa funciona como elemento a conferir embasamento jurídico aos resultados da pesquisa e a suas conclusões.

Com o intuito de proporcionar a adequada compreensão do estudo realizado, o presente trabalho está dividido em mais quatro capítulos, os quais perpassam os principais pontos relacionados à pesquisa, expondo o arcabouço teórico que fundamenta as análises desenvolvidas.

O capítulo 2, intitulado “Licitação nas estatais federais”, trata do regime jurídico das estatais federais, apresentando o contexto histórico no qual se insere. Ademais, traz à tona conceitos básicos concernentes à licitação, bem como explica como se desenrolam as fases de julgamento e habilitação. Em complemento, são explicados os Princípios do Formalismo Moderado e o da Duração Razoável do Processo.

Já o capítulo 3, cujo título é “Saneamento de Vícios nas Fases de Julgamento e de Habilitação”, traça um paralelo entre vícios considerados sanáveis e insanáveis, desvelando como podem ser identificados na prática. Semelhantemente, é tratado acerca da promoção de diligências, evidenciando o papel do agente de contratação e dos licitantes. Reflete-se, ainda, sobre os impactos acarretados pela dinâmica de suspensões e retomadas de sessões públicas de licitação.

Por sua vez, o capítulo 4, com o título “Ponderação entre o Formalismo Moderado e a Razoável Duração do Processo nas Licitações”, objetiva examinar de modo mais aprofundado o cerne do problema da compatibilização, na prática, do formalismo moderado com a duração do processo, a qual a estatal federal planeja ser razoável. Semelhantemente, é apresentada análise no que se refere à determinação do prazo considerado razoável no processo licitatório. Além disso, busca-se identificar os limites jurídicos do saneamento nas fases de julgamento e habilitação nos certames promovidos por estatais federais, analisando, ainda, as providências cabíveis por parte do agente de contratação.

O capítulo 5, intitulado “Conclusão”, consolida os resultados obtidos e os relaciona aos objetivos almejados com a pesquisa. São apresentadas as conclusões decorrentes dos resultados levantados na pesquisa, acerca dos quais há a expectativa de que possam, de algum modo, contribuir para o avanço dos estudos relacionados ao tema proposto, talvez estimulando a realização de novos trabalhos científicos a respeito do assunto.

2 LICITAÇÃO NAS ESTATAIS FEDERAIS

A adequada análise dos limites jurídicos do saneamento de vícios nas fases de julgamento e de habilitação nas licitações promovidas no âmbito das estatais federais passa, inexoravelmente, pela compreensão do seu regime jurídico, situando-o no contexto histórico em que se insere. Além disso, pressupõe o entendimento quanto aos conceitos básicos relativos ao processo licitatório, com enfoque em suas fases e nos Princípios do Formalismo Moderado e da Duração Razoável com Processo.

Preliminarmente, antes de analisar a possibilidade jurídica de saneamento de vícios na licitação das estatais, torna-se imperioso apresentar os conceitos básicos relativos ao processo licitatório. É fundamental conhecer as fases que compõem a licitação, bem assim de que modo tais fases se conectam no desenrolar do processo, de modo a proporcionar a tramitação dentro dos padrões legais. Qualquer análise sobre a questão suscitada acerca do saneamento de vícios que seja desprovida dos aspectos conceituais correlatos estaria submetida, provavelmente, ao risco inaceitável de ser prematura.

A partir dos elementos caracterizadores da licitação, em especial no caso das estatais federais, o presente capítulo tem por escopo oferecer o arcabouço teórico necessário e suficiente para fundamentar a análise e, por conseguinte, as conclusões resultantes da investigação relativa aos limites jurídicos do saneamento de vícios nas licitações. Cumpre registrar que os fundamentos teóricos, quando diligentemente conjugados, funcionam como alicerces sobre os quais se abre caminho a conferir validade à análise empreendida, contribuindo sobremaneira ao alcance da compreensão almejada.

2.1 Regime jurídico das estatais federais

Como ponto de partida, importa compreender o que vem a ser uma estatal. Acerca do assunto, Oliveira⁵ (2024, p. 117) afirma que empresa estatal pode ser entendida como qualquer ente, seja civil ou comercial, controlado pelo Estado, a exemplo das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Já no que respeita ao regime jurídico das estatais federais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 173, §1º, previu o estabelecimento de um regime jurídico próprio. Assim, o legislador constitucional originário instituiu um regime específico para as estatais federais,

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

visto que estas mesclam características típicas do direito privado, a exemplo de ter necessidade de consenso com o contratado com relação a alterações contratuais, e de direito público, como é o caso do poder sancionador.

Deve ser acrescentado que, por ocasião da promulgação da atual Constituição Federal, vigorava o Decreto-Lei nº 2.300/1986⁶, o qual disciplinava as licitações e contratos administrativos dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, aplicável também aos estados, municípios, Distrito Federal e territórios. Referido Decreto-Lei foi revogado pela Lei nº 8.666/93⁷, que passou a regular as licitações e contratações públicas.

Ambas as legislações se aplicavam aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, indistintamente. Esse fato acarretava certas dificuldades às empresas estatais, integrantes da administração indireta, considerando que aquelas legislações tinham por característica serem bastante detalhistas e, em certa medida, reduzirem a margem para o exercício do poder discricionário por parte das estatais.

Quando o legislador constituinte originário consignou a implementação de um regime jurídico próprio das estatais, possivelmente visava dotá-las de um tratamento legal mais aderente às suas peculiaridades, haja vista que as empresas estatais se encontram em ambiente concorrencial com empresas do setor privado. Ocorre, no entanto, que foi somente com o advento da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) que a previsão constitucional se concretizou – quer dizer, quase três décadas após a sua previsão constitucional. Na sequência, foi editado o Decreto nº 8.945/2016⁸ para regular a lei.

Neste ponto, segundo Aragão⁹ (2017, p. 175):

O Estatuto das Estatais – Lei 13.301 (*sic*), de 30.06.2016 –, foi previsto pelo §1º do art. 173 da CF, com a redação da Emenda Constitucional 19/1998, a indigitada Reforma Administrativa, com o objetivo de homogeneizar o regime jurídico das estatais exploradoras de atividades econômicas, aproximando-o do regime aplicável às empresas privadas em geral.

⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

⁷ _____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

⁸ _____. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 1 ed. – São Paulo: Forense, 2017.

Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, Carvalho Filho¹⁰ (2024, p. 427) explica que a Lei nº 13.303/2016 estabeleceu uma espécie de microsistema específico no que se refere às licitações e contratações públicas conduzidas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. Daí, depreende-se que o processo administrativo das estatais se desenvolve nessa espécie de microsistema próprio.

Cabe registrar que mesmo a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021¹¹, que revogou a Lei nº 8.666/93, passando a ser a lei geral de licitações e contratos administrativos, não trouxe impactos significativos no regime jurídico das estatais. Isto porque, consoante o art. 1º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, as estatais somente são alcançadas pela referida lei no que se refere aos crimes em licitações e contratos administrativos. Ademais, a inteligência insculpida no art. 186 daquela lei leva a crer que não há aplicação subsidiária à Lei nº 13.303/2016, uma vez que esta última não figurou no rol estabelecido no referido artigo.

Vale salientar que por força do art. 40 da Lei nº 13.303/2016, as empresas estatais passaram a ter a possibilidade de elaborarem regulamentos próprios sobre licitações e contratações, obedecidos os limites legais. Com isso, as estatais tiveram a oportunidade de adequarem os processos às suas peculiaridades em um cenário concorrencial.

Oportuno esclarecer que as legislações mencionadas neste tópico são as principais acerca de licitações e contratos, havendo outras que tangenciam o tema. Em que pese esse fato, parece não restar maior espaço para dúvidas quanto à existência de um regime jurídico próprio das empresas estatais. Inclusive, é justamente esse regime jurídico das estatais que lhes confere maior flexibilidade na esfera eminentemente discricionária.

2.2 Aspectos conceituais da licitação

O vocábulo licitação é proveniente do latim, *licitatio*, raiz etimológica que remete à ideia de permissão ou admissão para se fazer algo¹² – no caso, fornecer bens, serviços e afins. Nesta acepção, a licitação é considerada como um meio cujo fim é a celebração de um contrato, com vistas ao atendimento da necessidade do ente público.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 16 mar. 2025.

¹² LICITAÇÃO. In: MICHAELIS, **Dicionário on line brasileiro da língua portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/licita%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em 19 abr. 2025.

Segundo Justen Filho¹³ (2024, p. 241): “A licitação é um procedimento administrativo destinado a permitir a competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública, disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio (edital) [...]”. É possível perceber que a licitação é um meio para selecionar fornecedores para contratarem com a Administração Pública, cumprindo, portanto, uma finalidade.

Essa visão teleológica da licitação torna-se patente a partir do próprio texto legal, haja vista o contido no art. 31 da já mencionada Lei nº 13.303/2016, que sumariza o objetivo do processo licitatório, qual seja, o de proporcionar que o ente licitador alcance a proposta mais vantajosa. Ademais, deve ser assegurada a inexistência de operações que possam, de qualquer modo, caracterizar sobrepreço ou superfaturamento.

Ao tratar do assunto, Nohara¹⁴ (2025, p. 265) indica que a licitação tem natureza de processo administrativo formal. Neste sentido, ainda consoante a autora, a licitação desenrola-se seguindo uma sequência consistente em desdobramentos de atos consecutivos, ordenados de forma lógica, cronologicamente dispostos, que, em regra, devem findar com a entrega do objeto licitado ao fornecedor selecionado no certame público.

Por outro lado, ao conceituar licitação, Di Pietro¹⁵ (2025, p. 367) prefere utilizar a expressão “procedimento administrativo”, em vez de “processo administrativo”, nos termos que seguem:

[...] pode-se definir a licitação como o **procedimento administrativo** pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (Grifado)

Em que pese existirem pequenas divergências doutrinárias nos conceitos apresentados, percebe-se que os conceitos convergem no sentido de colocarem a licitação como um meio utilizado pela Administração Pública para atingir o fim, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa e a celebração de contrato com o respectivo fornecedor proponente. É necessário ter em mente, entretanto, que a licitação não é o único meio de que a Administração Pública dispõe para celebrar contrato, tendo em vista que a própria legislação resguardou casos em que a contratação direta sem licitação é autorizada, *ex vi* do disposto nos arts. 29 e 30 da Lei nº 13.303/2016.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

¹⁴ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

Inobstante esse último ponto, é necessário ponderar que a Constituição Federal consagrou a licitação como sendo a regra para as contratações públicas, conforme se extrai do art. 37, inciso XXI, do texto constitucional. Desse modo, licitar também é um dever das estatais, que ficam obrigadas, como regra, a precederem suas contratações de competente processo licitatório, obedecidos os ditames legais.

2.3 Fases da licitação

No âmbito das estatais, a licitação transcorre mediante as fases estabelecidas no art. 51, incisos I ao X, da Lei nº 13.303/2016, a saber: preparação; divulgação; apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado; julgamento; verificação de efetividade dos lances ou propostas; negociação; habilitação; interposição de recursos; adjudicação do objeto; e homologação do resultado ou revogação do procedimento.

A partir do texto legal, observa-se que após concluída a fase de preparação o processo torna-se público, mediante sua divulgação. Desse modo, a preparação ocupa a fase interna do processo licitatório, na qual o processo tem caráter reservado à própria estatal, sendo que as demais fases compõem a fase externa da licitação, tendo por marco inicial a publicação do edital relativo ao processo licitatório a potenciais interessados.

Ao realizar a diferenciação entre as fases interna e externa, Bandeira de Mello¹⁶ (2009, p. 567-568), afirma que a fase interna é aquela praticada ainda no âmbito interno daquele que promove a licitação, enquanto a fase externa é caracterizada pelo fato de que os termos essenciais da licitação, em regra, tornam-se públicos. A partir disso, é possível dizer que a fase interna tem um caráter ainda reservado ao próprio ente licitador. Diferentemente da fase externa, em que qualquer interessado pode tomar conhecimento das informações relativas ao certame licitatório.

Essa divisão entre fases interna e externa da licitação é fundamental, uma vez que, como será visto nos tópicos subsequentes, as definições procedidas na fase interna impactam diretamente nas decisões a serem tomadas na fase externa, a qual corresponde ao momento em que a seleção do fornecedor acontece de fato.

Para complementar, vale acrescentar que interessam ao estudo desenvolvido no presente trabalho, em especial, as fases de preparação e divulgação, realizadas na fase interna

¹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. – São Paulo: Malheiros, 2009.

da licitação, além do julgamento de propostas e análise da habilitação dos licitantes, providenciados na fase externa.

2.3.1 Preparação: o momento de planejar a contratação

A fase de preparação corresponde ao momento do planejamento da contratação, constituindo a fase interna da licitação, sendo imprescindível no sentido de viabilizar a eficiência na contratação. Acerca do assunto, Nieburh¹⁷ (2015, p. 99) esclarece que “a licitação pública inicia-se numa fase preparatória ou interna, em que a Administração Pública empreende planejamento e estudos prévios para definir o objeto da licitação pública e todas as condições para participar dela [...]”.

De modo semelhante, Pessoa¹⁸ (2022, p. 202) entende o planejamento da contratação como sendo o que caracteriza a fase interna de preparação da licitação, vez que engloba pontos extremamente relevantes à contratação, tais como questões orçamentárias, técnicas, mercadológicas e de gestão, as quais têm o condão de influenciar na contratação. Cabe salientar que o planejamento condiciona todo o processo licitatório, seja positiva ou negativamente, demandando que seja diligentemente executado.

Quando a contratação deve ser decorrente de processo licitatório, a estatal deve considerar em seu planejamento não somente o momento pretendido para celebração do contrato, tendo em vista a satisfação de sua necessidade, mas também a sua expectativa quanto ao tempo que deve demorar a licitação até o seu desfecho com sucesso. Por conta disso, o planejamento da contratação tem inegável conexão com a duração do processo licitatório, a qual precisa ser razoável, de modo a não frustrar os planos da própria estatal federal, trazendo consigo, por exemplo, a indesejável contratação em caráter emergencial.

2.3.2 Divulgação

A fase de divulgação marca o início da fase externa da licitação, a qual corresponde à etapa competitiva do certame. É a partir da divulgação que a licitação deixa o seu caráter reservado apenas ao âmbito interno da administração, tornando-se pública para que qualquer interessado dela tome conhecimento.

¹⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 7 ed. rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

¹⁸ PESSOA, Erick Alves. **Direito administrativo**. 2 ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

De acordo com Justen Filho¹⁹ (2024, p. 260), a Administração fica vinculada ao instrumento convocatório a partir de sua divulgação, não podendo se desviar de tal fato por falta de autonomia para tanto, uma vez que não é permitido à Administração ignorar regras que a própria instituiu e fez publicar. Assim, a divulgação do instrumento convocatório da licitação faz surgir obrigações tanto para a administração pública quanto para os interessados no processo.

Em relação à administração pública, a divulgação do processo licitatório, mediante a publicação do inteiro teor do instrumento convocatório, acarreta a vinculação do ente responsável pela licitação às regras editalícias. Com isso, é possível dizer que o edital é a regra específica de uma licitação.

No que se refere ao licitante, este também fica obrigado a cumprir aquilo que o edital da licitação determina. Mais ainda, a própria participação do licitante no processo licitatório pressupõe o conhecimento e a incondicional aceitação dos termos do edital. Caso contrário, cabe ao licitante, ou a qualquer cidadão interessado, impugnar os termos do edital, consoante previsto no art. 87, §1º, da Lei nº 13.303/2016.

É necessário esclarecer que a fase de divulgação é decorrente do Princípio da Publicidade, previsto no art. 28, *caput*, do supramencionado Estatuto das Estatais. Acerca deste último ponto, Nohara²⁰ (2025, p. 283) afirma que a publicidade deve servir como uma espécie de guia para atuação da administração pública, condicionando a eficácia de seus atos administrativos.

Convém salientar, novamente tomando o texto legal do Estatuto das Estatais, que o seu art. 51, §2º, determina que “os avisos contendo os resumos dos editais das licitações e contratos” abrangidos por aquela lei devem “ser previamente publicados no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município e na internet”. Ao providenciar a publicação do aviso de abertura da licitação, na forma legalmente imposta, reputa-se cumprida a fase de divulgação e, conseqüentemente, inaugurada a fase externa da licitação, abrindo-se caminho para que possa ter início o julgamento das propostas ofertadas pelos licitantes.

2.3.3 Julgamento

O julgamento refere-se a um juízo quanto à classificação ou desclassificação de proposta ofertada por licitante. Assim, é a proposta que é julgada pelo agente de contratação

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

²⁰ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

ou comissão de licitação, e não o próprio licitante. O propósito é a obtenção de uma proposta aceitável, considerados os critérios de aceitabilidade definidos no instrumento convocatório da licitação, e que seja a mais vantajosa à estatal federal promotora do certame.

Segundo Nohara²¹ (2025, p. 315):

[...] o julgamento das propostas será objetivo, devendo o agente de contratação ou a comissão realizá-lo em conformidade com os critérios de julgamento previamente estabelecidos no edital e os fatores exclusivamente nele referidos. Para facilitar e dar celeridade ao procedimento, com economia processual, a verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada

Ressalte-se que, a despeito de a Lei nº 13.303/2016, em seu art. 51, incisos IV a VI, tratar as fases de julgamento, verificação de efetividade de lances ou propostas e negociação como se fossem fases distintas, na prática, esse conjunto compõem o julgamento propriamente dito. Deve ser observado que aquilo que a lei, inapropriadamente, chama de julgamento é, na verdade, o ordenamento de propostas de acordo com critério de classificação estabelecido no edital. De fato, somente é possível ao agente de contratação ou comissão de licitação decidir pela classificação ou desclassificação de propostas – isto é, julgar – após cumpridas aquelas três etapas integralmente.

A relevância do julgamento para o presente estudo reside no fato de que, como será visto mais adiante, a desclassificação de proposta, em regra, não se opera sem que seja oportunizado ao licitante corrigir eventuais erros ou omissões, saneando sua proposta. Calasans Júnior²² (2021, p. 108) concorda com essa linha de raciocínio, entendendo que a verificação de erros não conduz, *de per si*, à desconformidade da proposta e sua consequente desclassificação, desde que os erros possam ser corrigidos.

Cumprido acrescentar àquilo que afirma o supracitado autor, respeitosamente, que o saneamento não pode resultar em majoração de preços ou condição mais desfavorável àquela já proposta pelo licitante. Ademais, é justamente essa dinâmica de análises, novas oportunidades de saneamento, diligências, desclassificação de proposta e convocação de licitante para apresentação de proposta que pode influenciar negativamente a condução da fase externa da licitação, podendo fazer que com se estenda para além do previsto pela estatal federal em seu planejamento da contratação.

²¹ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

²² CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação: com base na lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. 3 ed. – Barueri-SP: Atlas, 2021.

2.3.4 Habilitação

Diferentemente do que ocorre no julgamento, em que as propostas é que são julgadas, na fase de habilitação a análise volta-se ao licitante ou, dito de outra forma, o juízo relativo à habilitação recai sobre o licitante, o qual pode restar habilitado ou inabilitado. Nesse sentido, Justen Filho²³ (2024, p. 268) entende a habilitação como uma fase licitatória composta por um conjunto de atos, de modo a orientar a verificação da idoneidade do licitante proponente, bem como da sua capacidade para contratar com a Administração Pública.

Para Di Pietro²⁴ (2025, p. 425), é na fase de habilitação que o agente de contratação ou comissão de licitação procede à análise dos documentos apresentados pelos licitantes, com vistas a verificar o atendimento aos parâmetros habilitatórios definidos no edital da licitação, considerando-os habilitados ou inabilitados para a celebração de contrato com a administração pública. Novamente, fica claro que a habilitação tem por foco o licitante, uma vez que, a essa altura, sua proposta já deve ter sido aceita e classificada.

No que se refere a esse último ponto, é fundamental observar que, com fulcro no art. 51, §1º, da Lei nº 13.303/2016, a fase de habilitação pode, excepcionalmente, anteceder a fase de julgamento, desde que o edital assim preveja. Tal dispositivo, todavia, tem restrições, a exemplo da licitação na modalidade pregão, na qual o julgamento ocorre antes da habilitação.

A fase de habilitação, semelhantemente ao que acontece no julgamento, também pode ser influenciada por um ciclo de procedimentos com o condão de arrastá-la por prazo além do planejado pela estatal federal, consistente em análise de documentos, oportunidades de saneamento, diligências, inabilitação de licitante e retorno à fase julgamento. Daí a importância da habilitação para o presente trabalho.

2.4 Princípio do Formalismo Moderado

É cediço que a licitação é um processo que impõe formalismo quanto a diversos pontos, que, caso não seja observado, pode redundar na desclassificação de proposta ou inabilitação de licitante. É o caso, por exemplo, de um edital que determine que um

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

documento seja apresentado em observância a um padrão definido. Outro exemplo é a exigência de que uma proposta seja elaborada seguindo um modelo fornecido.

Por outro lado, não se pode perder de vista que, conforme já mencionado em tópicos precedentes, a licitação cumpre uma finalidade, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, obedecida a legislação aplicável. Assim, um formalismo exacerbado – que, diga-se de passagem, foi relativamente comum no Brasil até o primeiro decênio do século XXI – pode surtir o efeito contrário, levando a estatal a perder uma proposta aceitável em face de um descumprimento meramente formal.

Para Dallari²⁵ (2003, p. 13): “a licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”. Nesse contexto, o Princípio do Formalismo Moderado assume bastante relevância no decorrer do processo licitatório, com vistas a evitar arbitrariedades decorrentes de um formalismo que exorbite a própria finalidade da licitação.

O Princípio do Formalismo Moderado está insculpido no art. 2º, incisos VIII e IX, da Lei nº 9.784/1999²⁶, que trata do processo administrativo no âmbito federal. A partir do referido dispositivo legal, extrai-se que, no âmbito do processo administrativo, apenas as formalidades consideradas essenciais à garantia dos direitos dos administrados precisam ser observadas. De modo semelhante, é fundamental que haja a adoção de formas simples, desde que suficientes para proporcionar grau de certa, de modo a que os direitos dos administrados sejam assegurados.

Acerca do assunto, Nohara (2025, p. 210) resume a ideia concernente ao Princípio do Formalismo Moderado, ao afirmar que: “A obediência à forma e aos procedimentos, também denominada informalismo ou **formalismo moderado** ou **mitigado**, indica que o formalismo no processo administrativo deve existir na medida do razoável e proporcional ao atendimento do interesse público [...]”.

Por seu turno, Mazza²⁷ (2023, p. 50) enfatiza que a Administração Pública nos processos administrativos – dentre os quais é importante lembrar que se insere a licitação – deve buscar a verdade real dos fatos, não devendo se contentar com a verdade meramente formal. Quando se fala em verdade real, remete-se, em última análise, à aplicação do Princípio do Formalismo Moderado.

²⁵ DALLARI, Adilson. **Aspectos jurídicos da licitação**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

²⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

Registre-se que a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União (TCU) tem se firmado no sentido de que o Princípio do Formalismo Moderado seja aplicado na licitação, oportunizando a que o licitante possa corrigir erros sanáveis em sua proposta e demais documentos. O Acórdão TCU nº 357/2015 – Plenário²⁸, de relatoria do ministro Bruno Dantas, é um exemplo disso:

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. **No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado**, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. **(grifado)**

Mais um exemplo é o Acórdão TCU nº 1.204/2024 – Plenário²⁹, cuja relatoria coube ao ministro Vital do Rêgo: “É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.”.

Na mesma linha dos acórdãos do TCU supracitados, poderiam ser mencionados diversos outros, a exemplo dos seguintes, todos do Plenário: Acórdão nº 2.351/2023; Acórdão nº 1.217/2023; Acórdão nº 21/2023; Acórdão nº 988/2022; Acórdão nº 969/2022; Acórdão nº 2.350/2020; dentre outros.

A partir do acima exposto, vem à lume que o Princípio do Formalismo Moderado demanda que a decisão da estatal federal promotora da licitação seja ponderada, tendo por base que questões de cunho unicamente formais não preponderem sobre a verdade real. Assim sendo, afasta-se o risco de a estatal perder uma proposta aceitável e vantajosa por conta de formalidades não observadas, mas que podem ser corrigidas. Ademais, não se deve olvidar que o saneamento de propostas e documentos pode impactar negativamente na duração do processo licitatório e, conseqüentemente, no momento de celebração do contrato.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 357/2015 – Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/formalismo%20moderado/%20score%20desc%20C%20COLEGIADO%20asc%20C%20ANOACORDAO%20desc%20C%20NUMACORDAO%20desc/1/sinonimos%20Dtrue>. Acesso em 21 abr. 2025.

²⁹ _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.204/2024 – Plenário**. Relator: ministro Vital do Rego. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/formalismo%20moderado/%20DTRELEVANCIA%20desc%20C%20COLEGIADO%20520asc%20C%20ANOACORDAO%20desc%20C%20NUMACORDAO%20desc/4/sinonimos%203Dtrue>. Acesso em 21 abr. 2025.

2.5 Princípio da Duração Razoável do Processo

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXVIII, assegura a todos, tanto no âmbito judicial quanto administrativo, a razoável duração do processo. Por este princípio constitucional, não basta que o processo tenha um encerramento, importa que o prazo total do processo seja considerado razoável.

Inicialmente, em que pese a razoável duração do processo representar um direito do administrado com relação à Administração, tal fato também pode ser entendido sob outro ângulo. Uma vez que há a obrigação constitucionalmente imposta de que o processo administrativo transcorra em prazo considerado razoável, é possível perceber que a própria Administração Pública tem papel preponderante para alcance desse objetivo.

Assim, para que seja assegurado ao administrado um processo administrativo com prazo de duração razoável, a Administração deve conduzir o processo com a cautela necessária para tanto. Um exemplo disso é que a Administração deve evitar que medidas de caráter eminentemente protelatórios ocorram no curso do processo, como é o caso da promoção de diligência para comprovação de requisitos verificáveis de outra forma que seja mais célere e adequada.

Nesse contexto, de um lado está o administrado, para quem a disciplina constitucional conferiu o direito à razoável duração do processo administrativo, e do outro lado está a Administração, acerca da qual deve ser reconhecida a relevância de sua atuação no sentido de, no máximo possível, tornar o processo administrativo eficiente. De fato, essa complementariedade denota-se patente.

De acordo com Mendes³⁰ (2023, p. 487):

A compreensão do conceito de “razoável duração do processo” passa inicialmente pela determinação do que ele não é. Tempo razoável não se confunde ou se identifica com prazo processual. Ou seja, não basta que haja o transcurso do(s) prazo(s) processual(ais) fixado(s) para a prática de um dado ato para que se considere violado o direito fundamental. Nesse caso, houve o mero descumprimento de um prazo processual, que tem consequências próprias, fixadas na legislação ordinária. Por outro lado, a duração razoável do processo não pode ser também matematicamente fixada *a priori*, em um determinado número de dias ou meses, como uma regra geral aplicável a casos distintos. Assim, toda identificação do direito fundamental com um intervalo temporal predeterminado parece-nos redutora de seu conteúdo, que precisa ser concretizado de forma individualizada, a partir das peculiaridades do processo específico cuja duração é questionada.

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à constituição do Brasil**. 3 ed. rev., atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

Segundo Moraes³¹ (2024, p. 138) é indispensável que os processos administrativos e judiciais assegurem todos os direitos das partes envolvidas, mas sem olvidar da necessidade de desburocratização dos procedimentos adotados. Tal propósito, cabe registrar, é justificado em homenagem ao Princípio da Duração Razoável do Processo.

Ainda sobre a duração do processo, registre-se o entendimento firmado por Justen Filho³² (2025, p. 862), para quem é vedado o prolongamento interminável de processos administrativos, a exemplo da licitação, sendo a conclusão do processo em prazo razoável um direito fundamental das partes interessadas. A visão do autor é interessante, vez ressalta a qualidade de direito das partes relativa à razoável duração do processo.

Do exposto até aqui, é possível aduzir que o prazo razoável não está previamente definido na legislação, mas decorre da análise do caso concreto. Em outras palavras, cada processo tem seu prazo próprio considerado razoável, resultante da sucessão de eventos que o compõem.

Por exemplo, uma licitação em que haja manifestação de recurso da decisão que declara vencedor do certame um determinado licitante, decerto tem um prazo considerado razoável distinto daquela licitação concluída sem manifestação recursal. Igualmente, uma licitação cujo edital tenha seus termos impugnados, compelindo a republicação do edital, tem um horizonte de duração razoável diferente de uma licitação sem aquele percalço. O cerne da questão parece está em como no decorrer do planejamento da contratação são mapeados e mitigados tais riscos, dentre outros, já prevendo aqueles eventos com maiores potenciais de prolongamento do certame, considerando tudo isso no prazo estimado da licitação.

Semelhantemente, a complexidade inerente ao objeto da licitação também concorre para a determinação do prazo a ser tido como razoável pelo ente licitador. Apenas para exemplificar, há de mencionar que uma licitação para a aquisição de um bem é sempre mais simples do que uma para a construção de uma hidroelétrica ou para a coleta de lixo – resíduos urbanos. Isto demanda a que a própria preparação seja mais demorada.

Ao largo desse último ponto levantado, reputa-se praticamente inevitável que, no curso do processo licitatório, o Princípio do Formalismo Moderado e o Princípio da Duração Razoável do processo entrem em colisão. Tudo isso joga luz sobre a necessidade de se verificar os limites jurídicos daquele saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação, sopesando e acomodando os referidos princípios.

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 40 ed., ver., atual. e ampl. Barueri-SP: Atlas, 2024.

³² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

3 SANEAMENTO DE VÍCIOS NAS FASES DE JULGAMENTO E DE HABILITAÇÃO

As fases de julgamento e habilitação, tratadas no capítulo anterior, correspondem aos momentos em que se concentra a maior parte do tempo de uma licitação. Isto se dá, em grande medida, pela própria dinâmica de análises de propostas e documentos, bem como de eventuais desclassificações de propostas e inabilitações de licitantes. A bem da verdade, é necessário lembrar que sempre que uma proposta é desclassificada ou um licitante resta inabilitado, surge a necessidade de ser convocado o licitante subsequente, seguindo-se a ordem de classificação das propostas, com vistas a reiniciar o processo de análises de propostas e documentos.

O saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação está inserido no contexto daquela dinâmica de análises. Inclusive, cumpre registrar que o saneamento de vícios tem o condão de acarretar o prolongamento das fases de julgamento e habilitação, fato que pode conduzir a uma contratação com conclusão extemporânea, tendo em vista o planejamento efetuado pela entidade estatal federal promotora da licitação. Por sua vez, tal hipótese tem potencial impacto negativo nos processos internos da instituição, por exemplo, obrigando a estatal a celebrar uma contratação emergencial indesejada, com todas as repercussões a esta aderentes, como é o caso da apuração de responsabilidade de quem vier a lhe dar causa.

Com base no cenário exposto, o presente capítulo tem por finalidade apresentar uma análise relativa ao saneamento de vícios em propostas e documentos nas fases de julgamento e habilitação. Mais especificamente, a intenção é a de proporcionar uma visão ampliada sobre como se desenvolve, na prática, o saneamento de vícios, conectando as providências que costumam ser adotadas a respeito, bem assim desvelando impactos que se mostrem correlatos.

3.1 Vícios sanáveis e insanáveis

Vícios podem ser compreendidos como erros ou defeitos. Assim, quando se fala em saneamento de vícios, é sobre a possibilidade de correção de erros ou defeitos a que está se referindo. Ao discorrer sobre o assunto, Nohara³³ (2025, p. 164) explica que o “ato viciado

³³ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

é aquele que possui um defeito nos seus elementos que geram sua invalidade.”. Cabe acrescentar que é possível evitar essa invalidade – pelo menos em alguns casos, haja vista que nem todos os vícios são passíveis de serem corrigidos, havendo vícios sanáveis e outros insanáveis – evitando, por vezes, que uma proposta vantajosa para a administração pública seja perdida em função de formalidades inobservadas.

Nesse diapasão, Oliveira³⁴ (2024, p. 339) diferencia sucintamente vícios sanáveis e insanáveis, entendendo aqueles como vícios que admitem convalidação e estes últimos como sendo os que não podem ser convalidados. Embora as conceituações sejam relativamente simples, parecem sumarizar adequadamente o ponto central da questão, vez que os conceitos evidenciam a principal diferença entre vícios sanáveis e insanáveis, a qual reside justamente na possibilidade ou não de convalidação.

Oportuno lembrar que cabe ao agente de contratação – seja pregoeiro, leiloeiro ou membro de comissão de licitação – o encargo de identificar eventuais vícios nas propostas e demais documentos dos licitantes. De maneira semelhante, uma vez verificada a ocorrência de vícios, o agente de contratação deve empreender análise no sentido de verificar se é possível a sua correção e acomodação aos termos do instrumento convocatório da licitação.

Importa esclarecer ainda que, no que se refere ao objetivo do presente trabalho, os vícios sanáveis têm especial relevância, pois estes são os considerados para aplicação do Princípio do Formalismo Moderado. Ademais, o saneamento de vícios em propostas e documentos, inexoravelmente, consomem tempo dentro do processo licitatório, obstaculizando a que a estatal federal licitadora possa concluir todo o processo dentro do prazo estipulado em seu planejamento.

3.1.1 Vícios em propostas e documentos

Na fase de julgamento, é comum que o agente de contratação convoque o licitante a apresentar proposta, respeitado o prazo que lhe for assinado, bem como eventual documentação complementar exigida no edital. Semelhantemente, na fase de habilitação, o licitante pode ser intimado a apresentar documentos para fins de prova de atendimento dos parâmetros habilitatórios estabelecidos nas regras editalícias.

³⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

Decerto, o licitante pode encaminhar proposta e documentos contendo incorreções, em desconformidade com o edital. Todavia, de acordo com o que foi visto no tópico precedente, há vícios que admitem saneamento, evitando, assim, que haja desclassificação de proposta ou inabilitação de licitante de forma automática.

Aparentemente, há uma tendência profícua a que se releve o cometimento de certos vícios nas propostas e demais documentos da licitação, mormente aqueles vícios que encerram natureza meramente formal, desde que, evidentemente, tais vícios comportem saneamento. Niebuhr (2015, p. 385) parece compartilhar desse mesmo entendimento, asseverando o que se segue:

Em meio a essas considerações, vem se difundindo na doutrina e na jurisprudência tese segundo a qual o cometimento de falhas meramente formais por parte dos licitantes, que possam ser supridas por informações já disponibilizadas e que não produzam ressonância de efeito concreto e prático, não autoriza a inabilitação deles ou a desclassificação de proposta, até porque, a rigor jurídico, a Administração Pública sequer deveria tê-las exigido. Isto é, a doutrina e a jurisprudência vêm autorizando, com amparo nos princípios da competitividade e da razoabilidade, que a Administração Pública releve certas falhas meramente formais cometidas pelos licitantes ou que tais falhas sejam saneadas, quer pelos licitantes, quer pela própria Administração Pública.

De fato, certas práticas que outrora eram consideradas aceitáveis, a exemplo de desclassificar uma proposta pelo fato de o prazo de validade informado estar incorreto, são inconcebíveis hodiernamente. Ocorre que não se pode olvidar da finalidade do processo licitatório, qual seja, a de servir de ferramenta para a busca de uma proposta vantajosa para a Administração Pública, afastada a hipótese de sobrepreço ou superfaturamento, de acordo com a disciplina prevista na Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Estatais).

Ainda acerca do assunto, o TCU tem se manifestado reiteradamente pela possibilidade de flexibilização do rigor por ocasião da análise de propostas e documentos de habilitação, levando o condutor da licitação a ser ainda mais diligente quando se depara com vícios nos referidos documentos, uma vez que deve emitir juízo a respeito de seu saneamento. No contexto apresentado, o Acórdão do TCU nº 1.211/2021 – Plenário³⁵, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, é emblemático:

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.211/2021 – Plenário**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1211%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 17 mai. 2025.

Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes [...]

Diz-se emblemático o julgado supracitado porquanto se tornou paradigmático no que concerne à possibilidade de saneamento de vícios em propostas e documentos na licitação. Vale lembrar que ainda na vigência da Lei nº 8.666/93³⁶, antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por força do disposto em seu art. 43, §3º, era absolutamente vedado ao licitante inserir documentos novos em relação àqueles já apresentados na licitação, ainda que em sede de diligência, mesmo que se referissem a uma condição preexistente ao momento da realização da sessão de abertura do certame.

Reputa-se, portanto, inquestionável a evolução do entendimento quanto à admissão de documentos novos após a sessão de abertura do certame licitatório. De fato, a condição principal para aceitação do documento novo deixou de ser o momento de sua emissão e passou a ser entendida como o momento a que se refere o fato relatado em seu conteúdo, desde que o fato evidenciado no documento seja anterior à abertura da licitação.

3.1.2 Oportunidades para o saneamento de vícios

Ao conduzir a fase externa da licitação, o agente de contratação deve, sempre que se mostrar viável, oportunizar ao licitante o saneamento de vícios constatados em sua proposta e demais documentos, haja vista a busca pela proposta mais vantajosa à estatal federal promotora do processo licitatório. Assim, quando o agente de contratação identifica um vício, seja na proposta ou em qualquer outro documento apresentado pelo licitante, e o reconhece como sendo sanável, surge a obrigação de que o agente de contratação permita ao licitante corrigir a inconsistência verificada.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

De modo a corroborar tal entendimento, convém mencionar que o art. 56, inciso I, da Lei nº 13.303/2016³⁷, prevê que, em regra, somente vícios considerados insanáveis são suficientes para conduzir à desclassificação de lances ou propostas no decorrer da fase julgamento. Vê-se que o legislador teve a preocupação de alertar o agente de contratação no sentido de que a desclassificação de proposta somente deveria se processar quando o vício for insanável, premissa a partir da qual é possível inferir que o vício sanável, em regra, não conduz à desclassificação.

Além disso, em que pese o dispositivo legal supracitado se referir textualmente apenas à fase de julgamento, seria demasiadamente forçoso empregar sobre o referido dispositivo uma interpretação restritiva, vez que, conforme explicado alhures, a licitação cumpre uma finalidade. Assim, parece que a melhor interpretação daquele dispositivo legal ruma na direção de ampliar o seu alcance, entendendo-o como aplicável também à fase habilitatória. Fosse de modo diverso, restaria inevitavelmente prejudicado o interesse público que a licitação visa a suprir.

Nessa esteira, ao comentar sobre a aplicação da Lei Complementar nº 123/2006, que trata do estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte, no âmbito da licitação, Oliveira³⁸ (2024, p. 477) menciona que referido diploma legal também prevê a possibilidade do saneamento de falhas, contudo, relativamente a documentos de regularidade fiscal, por ocasião da fase de habilitação da licitação. O autor acrescenta que a regularidade fiscal e trabalhista servem apenas como requisito para contratação – e não como parâmetro habilitatório – quando se trata de licitante beneficiário das vantagens conferidas naquela lei.

Impende esclarecer que a LC nº 123/2006³⁹ é uma das diversas legislações esparsas que circundam o universo da licitação. Referida Lei Complementar aplica-se às licitações de um modo geral, funcionando como um elemento a conferir tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, de modo a fomentar o seu desenvolvimento e continuidade.

É possível notar que o autor supracitado entende que a LC nº 123/2006 autoriza o saneamento de vícios na fase de habilitação, com destaque para o parâmetro habilitatório

³⁷ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em 13 abr. 2025.

³⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

³⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm. Acesso em 09 mai. 2025.

regularidade fiscal. Na verdade, aquele é apenas um exemplo do saneamento de vícios na fase de habilitação aos quais outros poderiam ser somados.

Com efeito, o TCU tem firmado o entendimento de que erros que possam ser facilmente corrigidos não devem conduzir à inabilitação do licitante. A respeito, pode ser citado o Acórdão nº 988/2022⁴⁰ – Plenário, de relatoria do ministro Antônio Anastasia:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 146, 235 e 237, VII, 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

[...]

9.4 dar ciência à [omissis] que:

[...]

9.4.2 nos casos em que os documentos faltantes relativos à habilitação em pregões forem de fácil elaboração e consistam em meras declarações sobre fatos preexistentes ou em compromissos pelo licitante, deve ser concedido prazo razoável para o devido saneamento, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999;

Na mesma linha, também pode ser mencionado o Acórdão do TCU nº 117/2024 - Plenário⁴¹, relatado pelo ministro Aroldo Cedraz. No referido julgado, o TCU considerou ilegal a inabilitação de um licitante que apresentou certidão positiva com efeitos de negativa, concernente a tributos e contribuições federais, em vez de ter apresentado certidão negativa de débitos, na forma prescrita no edital do certame. Observa-se, no caso concreto, que a entidade promotora da licitação levou ao extremo o princípio que impõe a vinculação ao instrumento convocatório, esquecendo-se, por outro lado, da real finalidade do processo licitatório. Obviamente, a certidão apresentada pelo licitante supria a exigência expressa no edital, sendo imperioso concordar com a decisão do TCU.

É fundamental perceber que as decisões que desclassificam propostas ou inabilitam licitantes devem ser ponderadas à luz de um formalismo que não seja exacerbado, ou que tenha consequências que atentem contra o interesse público. Em razão disso, a regra é que se conceda a oportunidade de o licitante corrigir falhas verificadas em sua proposta e documentos, de modo a que o licitante tenha a chance de apresentar novos documentos escoimados das incorreções que, a princípio, ocasionariam o seu alijamento do certame

⁴⁰ _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 988/2022 – Plenário**. Relator: Antônio Anastasia. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2533417/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em 10 mai. 2025.

⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 117/2024-Plenário**. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada*/COPIAAREA%253A%2522Licita%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2520COPIATEMA%253A%2522Habilita%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520licitante%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/5/sinonimos%253Dtrue. Acesso em 10 mai. 2025.

licitatório. Enfim, cabe à estatal federal pautar sua conduta na licitação tendo em vista as ações retromencionadas, evitando ser alvo de questionamentos posteriores.

Deve ser acrescentado, ademais, que eventuais vícios que não sejam constatados nas fases de julgamento e habilitação podem ser corrigidos em sede recursal, com respaldo no art. 59, §1º, da Lei nº 13.303/2016. Nesta hipótese, o agente de contratação ou a autoridade superior que julgar o recurso deve, ao reconhecer que assiste razão ao recorrente, dar provimento ao recurso interposto, determinando ao recorrido que corrija o vício percebido, assinando prazo para tanto, sob pena de desclassificação da proposta ou inabilitação.

Para complementar, registre-se que a estatal federal promotora de uma licitação tem a prerrogativa de rever os seus próprios atos praticados no decorrer do certame, tendo por objetivo não infringir regras editalícias, como é o caso de aceitar, inadvertidamente, proposta ou documentos com vícios. O tópico subsequente aprofunda-se mais acerca desse assunto, o qual tem inegável relevância no processo licitatório, considerando a intenção de não se incorrer em nulidades.

3.1.3 Autotutela e saneamento de vícios

Eventualmente, a estatal federal promotora da licitação pode deixar, sem a intenção, que vícios na proposta e nos demais documentos apresentados pelos licitantes sejam admitidos sem serem percebidos por ocasião das fases de julgamento e habilitação. Quando essa situação acontece, a estatal tem o dever de rever o ato que declarou classificada a proposta ou habilitado o licitante, oportunizando que este corrija a falha constatada somente *a posteriori*, em uma espécie de controle revisional de seus próprios atos. Tal procedimento é o que se costuma denominar de autotutela.

Segundo Almeida⁴² (2022, p. 34): “A autotutela nada mais é que o autocontrole realizado pela própria Administração. Dessa forma, pode o Poder Público anular seus atos ilegais ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade”. Contudo, é necessário ter em vista que, mais do que uma prerrogativa da Administração, a autotutela desvela-se como obrigação, uma vez que não parece concebível ou razoável supor a ideia de que a Administração Pública, mesmo diante de um ato que precisa ser reformado, possa abster-se de revê-lo.

⁴² ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 5 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

Por seu turno, Di Pietro⁴³ (2025, p. 85) entende que, enquanto no exercício da tutela a Administração exerce controle sobre pessoa jurídica por ela mesma constituída, na autotutela o controle da Administração volta-se aos seus próprios atos, momento em que se abre a oportunidade para que sejam revistos. Nota-se, por conseguinte, um entendimento semelhante ao do autor citado anteriormente, corroborando a linha de raciocínio de que cumpre ao ente estatal o dever de autocontrole quanto aos atos que pratica.

Vale ressaltar que a autotutela está prevista no art.53, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administração no âmbito federal. Em resumo, o dispositivo legal prevê a possibilidade de a Administração anular seus próprios atos quando verificar a ocorrência de vício de ilegalidade, considerando este insanável. Além disso, também confere à Administração a autorização para, por motivo de conveniência ou oportunidade – mérito administrativo, portanto – revogar atos, desde que respeitados os direitos adquiridos. No dispositivo ora analisado fica ainda mais claro o exercício da autotutela como um dever, e não apenas como uma possibilidade.

Para além disso, o Princípio da Autotutela já foi sumulado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Trata-se da Súmula 473⁴⁴, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Conquanto a autotutela se refira, inicialmente, a atos praticados pelo ente estatal – quer dizer, não considerados aqueles realizados pelos licitantes – a revisão de ato praticado no curso de processo licitatório pode ser utilizada para não permitir que um vício verificado somente após o resultado do julgamento ou da habilitação permaneça.

Nesse sentido, basta imaginar, por exemplo, uma situação em que a estatal federal notasse, após aceitação de uma proposta em um pregão, que a planilha de formação de custos apresentada continha valores inconsistentes, decorrentes de incorreções nos cálculos efetuados pelo licitante. Nesta hipótese, o vício constatado aparenta ser plenamente sanável, já que o licitante pode encaminhar nova planilha, desta feita com os valores corretos, não incorrendo em majoração do preço global aceito. Para tanto, a estatal teria de revogar o ato

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em 10 mai. 2025.

que declarou iniciada a fase de habilitação – ou em outras palavras, deve voltar à fase de julgamento – concedendo a oportunidade para que o licitante faça o saneamento do vício contante de sua proposta, ocasião em que convalidaria a sua classificação provisória em primeiro lugar e, assim, daria novo início à fase de habilitação.

Situação semelhante também poderia ocorrer após encerrada a fase de habilitação de um pregão, independentemente da existência de intenção de recurso. Se a estatal após declarar habilitado e, portanto, vencedor de um certame um licitante acerca do qual descobrisse um erro, por exemplo, no atestado de capacidade técnica apresentado, passaria a ter o dever de revisão do ato que o declarou vencedor. Novamente, a inabilitação não se operaria de forma automática, mas seria necessário que a estatal concedesse a oportunidade de o licitante sanear o vício percebido. Isto porque o licitante, agindo de boa-fé, não poderia ser prejudicado por um erro resultante de inobservância de procedimentos por parte da estatal. No caso sob comento, o licitante teria a possibilidade, por exemplo, de apresentar outro atestado que suprisse a falha verificada, dado que se referisse à condição preexistente à sessão de abertura do processo licitatório.

Nos exemplos acima ilustrados, a revisão do ato pelo ente estatal federal prescinde de qualquer provocação por parte do licitante prejudicado, sendo a revisão processada de ofício. Todavia, o exercício da autotutela também pode decorrer a partir de provocação de terceiros. Na verdade, o mais importante é que o ato passível de revisão seja, de fato, revisto pela estatal que o praticou.

Ao analisar o Princípio da Autotutela, Branco e Mendes⁴⁵ (2024, p. 993) asseveram que o seu exercício serve à concretização da segurança jurídica, dotando a Administração de maior flexibilidade para correção de suas próprias falhas, possibilitando soluções mais criativas e adequadas que a mera invalidação dos atos praticados. Para além do que os autores afirmam, pode ser acrescentado o ganho em termos de eficiência do processo com o exercício da autotutela, com reflexos na própria duração do processo.

À vista do exposto, é possível dizer, com considerável grau de segurança, que o exercício da autotutela na licitação tem o condão de, dentre outros pontos, viabilizar o saneamento de vícios em propostas e documentos percebidos extemporaneamente, abrindo espaço para que o ato controvertido praticado pela estatal promotora da licitação seja refeito – diga-se de passagem, revogado ou anulado, conforme o caso concreto – com a concessão de nova oportunidade ao licitante para sanear o vício constatado. Assim, somente a manifesta

⁴⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024.

recusa do licitante em corrigir a falha ou o insucesso no saneamento é que poderiam credenciar o agente de contratação a processar a desclassificação de proposta ou inabilitação, resguardando a higidez do processo licitatório.

3.1.4 Responsabilidade do agente de contratação no saneamento de vícios

Toda licitação tem o responsável pela condução de sua fase externa, seja um empregado público, uma comissão ou até mesmo, em certas situações, um terceiro que não integra o quadro de empregados da estatal. Esta última hipótese é mais comum quando se trata de leiloeiro, mas também pode ocorrer, por exemplo, na contratação de solução inovadora. Aquele que atua como responsável pela condução da fase externa da licitação é o chamado agente de contratação.

É interessante que a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto das estatais, não se ocupou em determinar quem seria o agente de contratação para fins de condução da fase externa da licitação. Aparentemente, o legislador não enxergou nesse ponto algo que merecesse disciplinamento legal. Com isso, a tarefa de definir quem seria o agente de contratação ficou a cargo de cada estatal federal, mediante previsão em seus regulamentos interno de licitações e contratações.

Nesse contexto, Nohara⁴⁶ (2025, p. 281) afirma o que se segue:

O agente de contratação ou a comissão não podem deixar de lado critério fixado no edital para julgamento de proposta ou mesmo na habilitação de candidatos. Isso não significa, todavia, que se deva atuar com rigor excessivo na interpretação dos textos normativos, porquanto está ultrapassado o posicionamento de que os intérpretes devam ser autômatos que aplicam a lei a partir de seu sentido literal.

Nota-se que a autora enfatiza a necessidade de que o agente de contratação não imprima rigor excessivo ao emitir suas decisões nas fases de julgamento de proposta e habilitação de licitantes, em contraposição a um formalismo exorbitante. De fato, é observável a difusão da ideia de um formalismo mitigado, que não permite ao agente de contratação exorbitar, até as últimas consequências, um formalismo que leve em consideração a interpretação apenas literal da legislação aplicável e da previsão editalícia.

Uma vez que o agente de contratação é o responsável pela condução da fase externa da licitação, recai sobre ele também a responsabilidade de tomar as providências necessárias para que não restem vícios em propostas e documentos, salvo se não comportarem

⁴⁶ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

saneamento. Na prática, é o agente de contratação que identifica, com ou sem auxílio de sua equipe de apoio, a ocorrência de vício na documentação apresentada pelo licitante, devendo atuar no sentido de permitir que a falha seja corrigida a contento.

Há situações em que a admissão do vício pode ser tida como o cometimento de um erro grosseiro por parte do agente de contratação, razão pela qual se mostra alvitável que o agente proceda com as análises que lhes são cabíveis diligentemente. Sobre este último ponto, é indispensável trazer à tona o contido no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁴⁷, cuja disciplina estabelece a possibilidade de responsabilização do agente público com relação a decisões que proferir nos casos em que se evidenciem dolo ou erro grosseiro.

Para delinear mais adequadamente o caso sob análise, bem assim com o intuito de aclarar a gravidade envolvida no assunto, desvelando os seus verdadeiros contornos, importa mencionar o Acórdão do TCU nº 7.477/2024 – Segunda Câmara⁴⁸, que teve como relator o ministro Marcos Bemquerer, com o seguinte enunciado:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, a desclassificação de proposta por inexecutabilidade, sem a realização de diligência para que o licitante tenha oportunidade de demonstrar a sua executabilidade, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).

No caso em tela, o TCU entendeu que o agente de contratação fazia jus a uma sanção, tendo em vista não ter oportunizado ao licitante demonstrar que sua proposta de preço era executável. Percebe-se que havia um vício na proposta de preço, qual seja, o preço se distanciava demasiadamente do orçamento estimado da contratação elaboração pelo ente promotor da licitação, fato que levou o agente de contratação a presumir que se tratava de preço inexecutável.

Por outro lado, a conduta do agente de contratação revelou-se inadequada – ou, utilizando as palavras do TCU, caracterizou erro grosseiro – haja vista que a presunção de

⁴⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em 10 mai. 2025.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 7.477/2024 – Segunda Câmara**. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-175686/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em 10 mai. 2025.

inexequibilidade de proposta de preços é, essencialmente, uma presunção *juris tantum*, que, por se relativa, admite prova em contrário. Por esta razão, inclusive, é que o agente de contratação tinha o dever de conferir oportunidade para o licitante provar a exequibilidade de sua proposta.

Assim, fica evidenciado que o agente de contratação não deve apenas exigir o saneamento dos vícios que identificar, desde que sanáveis, mas precisa fazê-lo com a cautela que a situação requer, de modo a não dar margem à sua responsabilização por incorrer em erro grosseiro e, por via de consequência, torna-se suscetível à aplicação de sanção pelos órgãos de controle que fiscalizam as contratações públicas. Ademais, é relevante perceber que essa sistemática de recomendar saneamento de vícios e reexaminar a documentação após os ajustes das falhas verificadas, por si só, tem repercussão significativa no tempo a ser despendido até a conclusão do processo licitatório.

Nesse cenário, o agente de contratação tem um papel preponderante no ritmo que o processo licitatório assume. Deve ser lembrado que é o agente de contratação quem assina prazo para saneamento de vícios em propostas e documentos por parte dos licitantes, ainda que eventualmente tenha por bem ouvi-los antes de definir prazos. Por sua vez, os prazos concedidos interferem na dinâmica de suspensões e retomadas de sessões – seja para julgamento ou habilitação – fazendo com que a duração do processo se estenda, com a possibilidade, em última análise, de ultrapassar a data prevista no planejamento da estatal federal para início da contratação pretendida.

Negar a relevância do papel do agente de contratação na solução de vícios constatados equivaleria a ignorar a sua função de impulsionador do processo licitatório, especificamente na sua fase externa, com o intuito de que a licitação tenha bom termo e seja o seu resultado homologado pela autoridade competente em prazo que se repute razoável. Por óbvio, tal hipótese não parece encontrar respaldo na realidade fática, estando dissociada daquilo que a prática releva, porquanto lhe falta aderência à própria lógica processual.

3.2 Dinâmica de suspensões e retomadas de sessões e seus impactos

Em regra, conforme visto, quando o agente de contratação se depara com um vício em proposta ou em qualquer outro documento apresentado pelo licitante, tem o dever de conceder chance para que o licitante corrija a falha apontada. Esse procedimento pode acontecer tanto na fase de julgamento quanto de habilitação, tendo por fundamento, em especial, a busca da proposta mais vantajosa ao ente que licita.

Ocorre, no entanto, que a necessidade de saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação acarreta, o mais das vezes, a suspensão de sessão do certame. Desse modo, o agente de contratação determina um prazo para que o licitante encaminhe a proposta ou documentação ajustada, mediante correção do vício imputado. Além disso, o caso concreto pode recomendar que o agente de contratação promova diligências com o intuito de obter informações ou complementar documentação. Com o término do prazo concedido para o saneamento, é possível ao agente de contratação retomar a sessão.

A título de exemplificação, Nieburh⁴⁹ (2015, p. 211) comenta a respeito da análise de proposta de preço com presunção relativa de inexecuibilidade, a qual somente é passível de ser desclassificada após a Administração conferir oportunidade para que o licitante possa comprovar a viabilidade de sua proposta. O mesmo raciocínio é extensível a documentos habilitatórios que contenham vícios sanáveis.

É mister esclarecer que a dinâmica de suspensões e retomadas de sessões supramencionada pode se desenrolar de forma cíclica – ou dito de outra modo, pode levar a repetições – já que a Lei nº 13.303/2016 não impôs um limite às oportunidades para o saneamento de propostas e demais documentos. A consequência disso é que o processo licitatório pode ficar estagnado, por prazo incerto, em um ciclo consistente em suspensões, diligências, reexames de documentos e retomadas de sessões.

Não é um exagero dizer que o referido ciclo pode se repetir contínua e indefinidamente, a depender do caso concreto, pressionando o prazo para conclusão do processo, o qual deve ser razoável. Ainda acerca da dinâmica de suspensões e retomadas de sessões, vale citar Jacoby Fernandes *apud* Barcelos e Torres⁵⁰ (2023, p. 436): “Não se pode definir previamente ou pretender regular o direito-dever de saneamento, até são **ilimitadas e multifacetadas** hipóteses em que ocorrem erros, defeitos, vícios” (grifado).

Com efeito, parece bastante dificultoso vislumbrar a possibilidade jurídica, por exemplo, de definição editalícia de um número certo de oportunidades a que os licitantes poderiam se socorrer, com vistas ao saneamento de propostas e demais documentos, que, uma vez extrapolado, conduziria à desclassificação automática de proposta ou inabilitação de licitante. O estabelecimento desse tipo de regra, por certo, tornaria o instrumento convocatório da licitação extremamente vulnerável a impugnações por parte de interessados. A bem da

⁴⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 7 ed. rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

⁵⁰ BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações e contratos nas empresas estatais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm, 2023.

verdade, a situação descrita, assim como outras já mencionadas, tem como pano de fundo o Princípio do Formalismo Moderado estudado em tópico anterior do presente trabalho.

Paralelamente, cabe mencionar, dada a relevância do registro, que o TCU tem entendimento firme quanto à necessidade de que o agente de contratação conceda oportunidade ao licitante para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação. No Acórdão nº 2.872/2010 – Plenário⁵¹, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, o TCU já defendia que “falhas meramente formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação de licitante”. Na mesma linha, são os Acórdãos nº 357/2015, 1.795/2015, 830/2018, 1.217/2023, todos do Plenário, dentre outros que compõem a vasta jurisprudência daquele tribunal a respeito.

Oportuno lembrar que a mesma condescendência que o agente de contratação tiver com um determinado licitante em relação às oportunidades para saneamento de vícios – em sede de diligência, por exemplo – deve ter com o licitante subsequente, consoante ordem de classificação com base no critério de julgamento adotado. Tal constatação é relevante, pois se o processo se arrastar por um prazo além do desejável devido a oportunidades concedidas para um licitante sanear sua proposta ou demais documentos, caso esse licitante tenha a proposta desclassificada ou venha a ser inabilitado, não fica o agente de contratação autorizado a de alguma forma compensar o tempo consumido conferindo menos oportunidades ao licitante cuja proposta passe a ocupar provisoriamente a primeira posição no certame licitatório.

É fundamental que se tenha aclarado que a condução da fase externa da licitação pelo agente de contratação pressupõe obediência, dentre outros, ao Princípio da Igualdade – ou isonomia, se preferir – que tem previsão no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como no art. 31, *caput*, da Lei nº 13.303/2016. É por essa razão que cabe ao agente de contratação dispensar tratamento igualitário a todos os licitantes, furtando-se à tentação de ceder a eventuais pressões, inclusive internas ao ente promotor da licitação, no sentido de apressar o andamento do certame e sua consequente conclusão.

Com base no exposto até aqui, torna-se evidente que de um lado há a necessidade de se conceder oportunidade ao licitante para corrigir falhas em sua proposta e demais documentos, tendo em vista o Princípio do Formalismo Moderado, todavia, de outro lado

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.872/2010 – Plenário**. Relator: José Múcio Monteiro. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2872%2520ANOACORDAO%253A2010%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 11 mai. 2025.

existe a necessidade da estatal federal licitadora de que a fase externa da licitação transcorra dentro do prazo planejado, em obediência ao Princípio da Duração Razoável do Processo. Logo, é patente a colisão entre os referidos princípios no processo licitatório.

Em meio à toda essa questão, ainda tem a figura do agente de contratação, que não raramente precisa equilibrar-se entre o cumprimento do seu dever legal, relativamente ao saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação, e o propósito de atender às necessidades do ente que representa tempestivamente. Portanto, é imprescindível ao adequado deslinde da questão a análise sobre a viabilidade de compatibilização do Princípio do Formalismo Moderado e o Princípio da Razoável Duração do Processo, de modo à satisfação do interesse público, o qual, cumpre repisar, é indisponível.

4 PONDERAÇÃO ENTRE O FORMALISMO MODERADO E A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NAS LICITAÇÕES

O processo licitatório é um meio cujo fim é a contratação almejada pela administração pública, que, em derradeira análise, consiste na própria satisfação do interesse público. Contudo, não se mostra suficiente que a licitação resulte em uma contratação, é imprescindível que esta possa ser formalizada tempestivamente – ou seja, dentro do período planejado pela administração pública – de modo a evitar, por exemplo, uma solução de continuidade.

Em regra, a administração pública objetiva que a licitação seja concluída e homologada sem extrapolação do prazo previsto no seu planejamento, sendo bem sucedida com a declaração de um licitante vencedor. Inobstante esse fato, em conformidade com o que foi evidenciado nos tópicos anteriores, a aplicação do Princípio do Formalismo Moderado tem o condão de interferir sobremaneira no regular curso do processo licitatório, por vezes ocasionando o prolongamento do tempo consumido no processo para além do razoável.

Assim, a questão que se impõe versa sobre como ponderar a observância do formalismo moderado com a razoável duração do processo licitatório, sem perder de vista o fato de que a licitação sempre envolve, direta ou indiretamente, a satisfação de um interesse público. Em outras palavras, é crucial buscar compreender se a eventual tardança na conclusão do processo licitatório, decorrente da concessão de oportunidades para o saneamento de propostas e documentos, em homenagem ao formalismo moderado, pode constituir motivação suficiente para que a estatal federal promotora da licitação limite ou afaste a possibilidade de novos saneamentos, com vistas a acelerar o processo.

A partir desse contexto, o presente capítulo tem por objetivo apresentar um estudo sobre a prática da ponderação do formalismo moderado e a razoável duração do processo nas licitações, traçando uma relação com as suas repercussões. O enfoque, portanto, é na acomodação daqueles princípios no processo licitatório, sem olvidar da indisponibilidade do interesse público que deve ser suprido pela contratação pretendida.

4.1 Resolução de colisão entre princípios

Tendo em vista que há uma evidente colisão entre os Princípios do Formalismo Moderado e o da Razoável Duração do Processo, a acomodação dos retromencionados princípios no caso de licitação passa, inevitavelmente, pela compreensão de como uma

antinomia entre princípios pode ser solucionada à luz do ordenamento jurídico. Este precisa ser o ponto de partida, pois, uma vez compreendido o modo adequado de resolução de conflito entre princípios, obter-se-á a ferramenta necessária ao desenvolvimento do estudo que se propõe neste capítulo.

Inicialmente, cabe registrar a conceituação proposta por Martins⁵² (2024, p. 148), para quem a antinomia de princípios ocorre “quando um sistema jurídico protege valores opostos, como liberdade e segurança”. Destarte, é possível entender que a colisão entre princípios pressupõe, necessariamente, que tais princípios objetivem conferir proteção a bens jurídicos distintos e aparentemente contrapostos. No caso sob análise, o Princípio do Formalismo Moderado protege a busca da proposta mais vantajosa para a estatal federal que promove a licitação, enquanto o Princípio da Razoável Duração do Processo preserva o interesse público, impondo que haja eficiência no seu atendimento, dentre outros valores protegidos pelos referidos princípios.

Para que se avance rumo ao deslinde da questão, Nohara⁵³ (2025, p. 43) afirma o que se segue:

Não rara é a situação de colisão entre princípios, e o juízo de proporcionalidade/razoabilidade oferece importante parâmetro para sopesar a aplicação de cada qual em função do concreto, com caráter consequencial, lembrando que, enquanto a colisão dos **princípios** se resolve por meio do *dimensionamento do peso* ou importância na circunstância concreta, a colisão entre **regras** resolve-se, em geral, por meio da *dimensão da validade*.

É perceptível que a autora aponta como solução para a colisão entre princípios que seja dimensionado o peso ou a importância de cada um deles no caso concreto. Esse ponto levantado remete ao entendimento de que, a despeito de os princípios, como regra, ocuparem um mesmo patamar no ordenamento jurídico, inexistindo – pelo menos, em tese – uma sobreposição hierárquica entre os tais, o caso concreto pode conduzir a que um determinado princípio passe a ter um peso ou importância maior que outro princípio que o confronta, sobrepujando-o.

Segundo Justen Filho⁵⁴ (2024, p. 32), inexistente situação concreta subordinada a um único princípio. Para o autor, os princípios interferem uns nos outros, fazendo com que ocorra colisões entre tais princípios, bem como acarretando a necessidade de ponderação de todos os diversos aspectos normativos pertinentes.

⁵² MARTINS, Sérgio Pinto. **Introdução ao estudo do direito**. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

⁵³ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

⁵⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

Logo, opostamente ao que *prima facie* se poderia supor, a igualdade de pesos que os princípios têm em tese pode ser desbalanceada diante de um caso concreto, levando a que um princípio incida com maior peso e outro com peso menor. Desse modo, no caso concreto, um princípio prevalece sobre outro. Repise-se, todavia, que esse sopesamento de princípios somente é viável quando aplicados a um caso concreto, conservando-se inalterada a situação igualitária em termos de relevância que os princípios têm em tese.

A respeito do assunto, o STF tem sucessivamente ratificado seu entendimento quanto à necessidade de que, diante de uma situação de colisão de princípios, haja um cotejamento dos princípios envolvidos no que concerne à sua relevância no caso concreto, devendo tal procedimento ser pautado pela proporcionalidade e razoabilidade. Nessa linha são os seguintes julgados, dentre outros: RE 1475938/2024; ARE 1351085 AgR/2022; ADPF 811/2021; RE 1249715 AgR/2020; RE 1193343 AgR/2019; e ADI 3540 MC/2005.

Fica clarividente, desse modo, que é impossível se conhecer aprioristicamente o princípio que há de se revelar mais importante em um dado caso concreto. Na verdade, somente a própria experiência direta no caso concreto – a permitir o contato com as particulares que lhe são inerentes, diligentemente examinadas e valoradas – pode fornecer subsídios para que o operador do Direito consiga, com margem de segurança aceitável, identificar o princípio que deve preponderar e aquele que precisa ser atenuado. É justamente essa ponderação entre os princípios a que os autores supracitados se referem ao tratar acerca da colisão de princípios.

Mazza⁵⁵ (2023, p. 24) parece concordar com esse raciocínio, argumentando que a colisão de princípios é passível de resolução mediante a lógica da cedência recíproca, na qual os princípios são aplicados concomitantemente, contudo, com seus conteúdos mitigados no caso concreto. Ao que afirma o autor, respeitosamente, deve ser acrescentado que a mitigação do alcance de cada princípio é diferente, de modo que sempre um deles prevalece sobre os outros no caso concreto, ainda que tenha seus efeitos modulados.

Não resta dúvida que para se chegar a conhecer os limites jurídicos relacionados ao saneamento de vícios na fases de julgamento e habilitação é necessário, inexoravelmente, que seja analisada a hipótese de ponderação dos Princípios do Formalismo Moderado e da Razoável Duração do Processo. A intenção é primordialmente examinar a viabilidade jurídica de compatibilização entre os referidos princípios.

⁵⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

Por outro lado, é relevante considerar que para além dos Princípios do Formalismo Moderado e da Razoável Duração do Processo, outros também têm influência relevante na ponderação e acomodação daqueles no caso concreto.

Um deles é o princípio que trata da busca da proposta mais vantajosa, o qual direciona as ações do ente estatal federal no sentido de obter o melhor preço – não necessariamente o menor – além de alcançar condições mais vantajosas relacionadas à execução do objeto contratual. Outro princípio é o da eficiência, que conduz a estatal a utilizar de modo adequado os recursos de que dispõe, dentre os quais o próprio tempo para providenciar suas contratações. Além desses, importa ressaltar o princípio da economicidade, o qual tem estreita relação com a retromencionada busca pela proposta mais vantajosa, uma vez que impõe ao ente estatal o dever de utilizar os recursos financeiros de modo responsável e voltado ao alcance da satisfação do interesse público.

Assim, tais princípios, os quais estão previstos no art. 31, caput, da Lei nº 13.303/2016, devem ser levados em consideração quando da ponderação do Princípio do Formalismo Moderado e da Razoável Duração do Processo. Do contrário, eleva-se o risco de ocorrência de distorções indesejadas na incidência dos princípios no caso concreto.

4.2 Definição do prazo razoável de duração do processo licitatório

Quando se fala em razoável duração do processo, fica implícita a ideia de que há uma margem temporal aceitável para a conclusão do processo e, ao mesmo tempo, denota-se que a partir de um determinado momento o prolongamento do processo passa a ser prejudicial ao próprio ente estatal licitador. A partir desse raciocínio, resta conhecer se é viável definir qual prazo que se considera razoável para que o processo licitatório seja concluído.

Logo de início, é primordial compreender que seria incoerente buscar um suposto limite ao formalismo moderado no curso do processo licitatório sem que, de antemão, se perscrutasse a respeito da possibilidade de definição objetiva de um prazo limite para o encerramento do certame licitatório. Tal ocorre em razão de que a conjugação dos limites para aplicação dos referidos princípios pode, hipoteticamente, oferecer uma visão minudente da problemática ora estudada, de modo a contribuir para a observação dos limites jurídicos para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação.

A Lei nº 13.303/2016, também conhecida como Estatuto das Estatais, embora tenha fixado diversos prazos – para abertura de licitação, impugnações, interposição de recursos etc. – não estabeleceu o prazo global para a conclusão do processo. Decerto, dada a

própria imprevisibilidade que permeia o processo licitatório, em que eventos alheios à vontade da estatal promotora da licitação podem surgir, como é o caso de uma suspensão administrativa ou judicial.

De acordo com Pietro⁵⁶ (2025, p. 94):

Trata-se da razoabilidade no prazo de tramitação dos processos judiciais e administrativos. O intuito evidente é o de acelerar essa tramitação, o que somente será possível com a **criação de instrumentos adequados**. Não adianta impor finalidades sem outorgar os meios necessários. **(grifado)**

Neste ponto, cumpre registrar a concordância com o entendimento da autora supracitada, pois a mera previsão constitucional e legal de que o processo administrativo deve ter duração razoável não conduz, isoladamente, a que tenha de fato. É preciso que se disponha de instrumentos aptos a conferirem efetividade aos prescritos constitucional e legal, de sorte que produzam os efeitos esperados.

Ocorre, entretanto, que no âmbito administrativo, a legislação aplicável às estatais não as dotou das ferramentas para o adequado controle dos prazos nos processos licitatórios, com vistas à sua conclusão em prazo considerado razoável. Quando se compara com o âmbito judicial, observa-se que este dispõe, pelo menos, da possibilidade de que tribunais superiores uniformizem o entendimento jurídico concernentes às matérias julgadas de forma controvertida pelos tribunais *a quo*, corroborando para o diminuição do prazo de conclusão processual, conforme lembra novamente Di Pietro⁵⁷ (2025, p. 94).

Uma saída para esse imbróglio pode residir na questão do planejamento da contratação pelo ente estatal federal. Há de se recordar que o Decreto-Lei nº 200/1967⁵⁸, que dispõe sobre a organização da administração pública federal, impõe em seu art. 6º, inciso I, o dever de planejar à administração. Neste momento, há quem possa se perguntar qual a relação entre o dever de planejar e a razoável duração do processo.

A resposta é simples, bastando que se compreenda dois pontos basilares. Em primeiro lugar, o planejamento da contratação não se refere apenas à fase externa da licitação, mas também abarca a fase interna – isto é, planeja-se o ciclo licitatório como um todo. Em

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

⁵⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 24 mai. 2025.

segundo lugar, planejar envolve, inevitavelmente, o estabelecimento de prazos a serem perseguidos e cumpridos.

Ora, uma vez que a administração pública tem o dever de planejar, o qual é extensível às suas contratações, o legislador, apesar de não ter expressamente criado ferramenta específica para garantir a duração razoável do processo, outorgou à administração autonomia para planejar suas ações. Ao fazer isto, conferiu à administração pública, por via oblíqua, a prerrogativa de definir os próprios prazos relativos às suas contratações.

Em decorrência disso, é válido inferir que o prazo razoável de duração do processo é justamente aquele que a administração pública define no planejamento da contratação. Por óbvio, não seria lógico que a administração pública estimasse um prazo para conclusão do processo licitatório que desatendesse a razoabilidade em sua definição. De fato, parece absurda a hipótese de a administração pública estimar prazos demasiados longos propositadamente. Todavia, é necessário que se tenha em mente que cada caso concreto impõe seu próprio planejamento.

Segundo Justen Filho⁵⁹ (2024, p. 258): “O planejamento se vincula à realidade concreta. [...] o planejamento sempre se refere a situações concretas, que apresentam características variáveis em face da realidade do tempo e do espaço”. A partir disso, aduzir-se que não há como definir um prazo único de duração, aplicável a todo e qualquer processo administrativo, como sendo razoável. Antes, é o caso prático que serve de base para que a estatal federal promotora da licitação defina, em seu planejamento, o prazo total dentro do qual estima concluir o processo.

É necessário ressaltar que o planejamento, por si só, pode não ser suficiente para que, de fato, o prazo previsto venha a se concretizar como razoável. Outros parâmetros precisam ser considerados de forma complementar. Por exemplo, a Administração deve, sempre que possível, respeitada a questão legal, encurtar os prazos concedidos no curso do processo, devendo indeferir aqueles pedidos que forem apenas protelatórios.

Ademais, a Administração pode, sem prejuízo ao processo, antecipar certas medidas com a finalidade de tornar o processo mais eficiente. É o caso, por exemplo, de somente conceder prazo para apresentação de amostra ou demonstração de serviços após verificada a habilitação do licitante. Apesar de, em regra, a habilitação ocorrer somente após o encerramento da fase de julgamento, a medida retromencionada mostra-se válida e útil,

⁵⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

porquanto releva-se como instrumento de economia processual, conferindo maior eficiência ao processo administrativo.

A partir disso, a duração razoável do processo é específica a cada processo individualmente concebido, sendo, portanto, variável conforme o caso concreto. Por via de consequência, a aplicação do Princípio do Formalismo Moderado não impacta com a mesma intensidade a todos processos, tendo impacto mais significativo naqueles em que o planejamento reservou duração razoável menor. Enfim, conforme o prazo estimado no planejamento para a duração do processo transcorre, é lógico pensar que maior impacto tem a aplicação do formalismo moderado, de modo a tornar premente a compatibilização dos retromencionados princípios no caso concreto.

4.3 Controle de prazo na fase externa da licitação

Considerando que interessa à estatal federal que promove a licitação que o processo licitatório seja concluído com sucesso e dentro do prazo previsto em seu planejamento, cumpre analisar se há meios de a estatal controlar esse prazo, com vistas a não frustrar a tempestividade da contratação. Em outras palavras, é necessário saber se a estatal pode restringir o direito do licitante de corrigir falhas sanáveis em sua proposta e demais documentos, tendo por finalidade encurtar o tempo despendido nas fases de julgamento e habilitação, proporcionando com que o processo tenha duração presumivelmente razoável.

Preliminarmente, cabe dizer que a Lei nº 13.303/2016⁶⁰ não prevê expressamente a possibilidade de a estatal de algum modo limitar a quantidade de chances para saneamento de vícios, resumindo-se, em seu art. 56, inciso I, a trazer um permissivo legal à desclassificação de propostas que contenham vícios insanáveis. De modo semelhante, a Instrução Normativa SEGES nº 73/2022⁶¹, que dispõe sobre licitações do tipo menor preço e maior desconto – conquanto esta não vincule as estatais federais, vale esclarecer que é comum ser utilizada, sobretudo após a revogação da Lei nº 10.520/2002, que tratava do pregão – não confere a prerrogativa do estabelecimento de limite ao saneamento de vícios.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 13 abr. 2025.

⁶¹ BRASIL. **Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022>. Acesso em 17 mai. 2025.

Sendo assim, a princípio, carece de expressa previsão legal a limitação do saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação manifestada na forma, por exemplo, de uma prescrição editalícia, razão pela qual um controle de prazos da fase externa resta impossibilitado por esta via. Por outro lado, tal constatação não significa, irremediavelmente, a impossibilidade jurídica para o agente de contratação tomar providências na fase externa da licitação no sentido de encurtá-la, ainda que furtando-se a impor um número determinado de chances de saneamento.

Nesse contexto, se de início não se vislumbra respaldo legal explícito no sentido de atribuir à estatal a primazia quanto ao estabelecimento de um número limite de chances para correção em definitivo de falhas sanáveis, talvez seja viável, pelo menos, conceder prazos que sejam os mínimos possíveis para o saneamento de vícios. Essa é uma alternativa que, embora não pareça ser a mais desejável, pode amenizar efeitos negativos concernentes ao prazo consumido na licitação.

Novamente, a lei das estatais não oferece uma resposta direta, porquanto não define um prazo mínimo que pode ser concedido para o saneamento de vícios. Inobstante tal constatação, a supramencionada IN SEGES nº 73//2022 traz no seu art. 39, §5º, uma disciplina interessante sobre prazo ao tratar do envio da proposta e documentação complementar. De fato, aquele dispositivo legal estabelece o prazo mínimo de duas horas, prorrogável por igual período, para o envio de documentos pelo licitante após intimado pelo agente de contratação. É possível perceber que se trata do estabelecimento de um prazo mínimo necessário para que o licitante tenha condições de encaminhar a documentação exigida, via sistema eletrônico, não havendo impedimento a que se ofereça prazo maior, caso a situação prática assim recomende ao ente que promove a licitação.

Acerca do trecho supracitado, reputa-se necessário esclarecer dois pontos relevantes, os quais tocam a prática relacionada ao funcionamento das licitações. Referida medida visa a evitar que parem dúvidas no que respeita à aplicação daquele dispositivo, facilitando sua análise.

Em primeiro lugar, o trecho menciona “sistema eletrônico”, pois, por força do art. 51, §2º, da Lei nº 13.303/2016, as licitações devem ser realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica. Em segundo lugar, as estatais podem ter sistemas próprios para realização de suas licitações ou, caso seja conveniente, podem utilizar sistemas públicos, a exemplo da plataforma Compras.gov, sediada em portal do governo federal na internet.

Retornando à questão do prazo mínimo, embora o prazo de duas horas previsto no art. 39, §5º, da IN SEGES nº 73/2022 refira-se ao encaminhamento de proposta e

documentação complementar, referido prazo, sendo o menor legalmente previsto, serve de balizador para o estabelecimento de qualquer outro prazo. Desse modo, desponta como razoável presumir que nenhum outro prazo pode ser inferior a duas horas.

Por via de consequência, parece juridicamente válido pugnar pelo entendimento de que o menor prazo que pode ser concedido pelo agente de contratação do ente estatal federal ao licitante é de duas horas. Importa salientar que corrobora com aquele entendimento o fato de que, por exemplo, o sistema Compras.gov., que é o maior portal de compras governamentais do Brasil, não permite que o agente de contratação assine prazo inferior a duas horas para recebimento de qualquer documento por parte do licitante.

Ao se conceder o prazo mínimo de duas horas para o saneamento de vícios em propostas e documentos, é inegável a economia em termos de tempo alcançada, contribuindo para a razoável duração do processo licitatório. Em contrapartida, desvela-se imperioso ter em vista que, por mais que o agente de contratação tenha a intenção de sempre conceder o prazo mínimo de duas horas para o saneamento de vícios, há casos em que prazo superior deve ser proporcionado ao licitante.

A razão disso é simples, sendo suficiente perceber que o legislador previu o menor prazo a um procedimento que entendeu ser desprovido de qualquer complexidade. De fato, é a complexidade do ato que o licitante é intimado a fazer que serve de parâmetro definidor do prazo que o agente de contratação deve assinar para tanto. Dito de outra forma, o agente de contratação, por ocasião da definição do prazo para saneamento de vícios deve considerar a proporcionalidade do prazo em relação à complexidade inerente à correção dos vícios, não podendo, em hipótese alguma, conceder prazo inferior a duas horas.

A proporcionalidade entre o prazo já foi, inclusive, suscitada pelo TCU no Acórdão nº 1.211/2021⁶², citado em capítulo precedente deste trabalho, cujo relator foi o ministro Walton Alencar Rodrigues. *In casu*, encerrada a fase de lances de um pregão, e ainda antes da negociação, o pregoeiro estabeleceu o prazo de trinta minutos para que os licitantes classificados encaminhassem, via sistema eletrônico, a documentação relativa à habilitação. O resultado foi que apenas um dos quatro licitantes com propostas classificadas conseguiu encaminhar os documentos de habilitação tempestivamente, sagrando-se o vencedor da licitação.

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.211/2021 – Plenário**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1211%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 17 mai. 2025.

Ao analisar o ocorrido, o TCU considerou o prazo concedido pelo pregoeiro como exíguo, além de entender que o prazo estabelecido cerceou o direito dos licitantes de ter a oportunidade de sanear vícios em sua documentação. Como resultado, o TCU teve por bem recomendar que o ato que declarou inabilitados os licitantes que não conseguiram encaminhar a documentação habilitatória a tempo fosse revisto, mediante exercício da autotutela, com o consequente retorno à fase de julgamento.

Logo, em apertada síntese, o controle de prazo dentro da fase externa visando ao seu encurtamento é possível, resguardada a proporção entre o prazo concedido e a complexidade envolvida no saneamento de vícios que cabe ao licitante e tendo por parâmetro mínimo o prazo de duas horas. Para além disso, não se demonstra como juridicamente cabível a previsão editalícia de uma quantidade predeterminada de chances para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação.

4.4 Possibilidade de restrição da oportunidade de saneamento em razão da duração do processo

Já foi visto no tópico antecedente que a legislação que rege as licitações e contratações no âmbito das estatais federais não prevê, de modo expresso, a prerrogativa de se estabelecer um número determinado de chances para que o licitante possa sanar vícios em sua proposta e demais documentos nas fases de julgamento e habilitação. Com isso, o agente de contratação fica, a princípio, desprovido de respaldo legal para impor, por exemplo, um ultimato ao licitante para corrigir vícios eventualmente constatados.

Convém dizer, contudo, que a aplicação do Princípio do Formalismo Moderado pressupõe a existência de vício que seja sanável – ou seja, que se trate de uma falha que comporte correção. Por outro lado, constatado que o vício é insanável, não há que falar em obrigação de ser concedida oportunidade de saneamento ao licitante nas fases de julgamento e habilitação. Isto porque o saneamento serve a um fim específico: corrigir falhas, permitindo que a proposta torne-se aceitável ou que o licitante passe a cumprir as exigências dos parâmetros habilitatórios estabelecidos no instrumento convocatório da licitação. Vale lembrar, conforme mencionado anteriormente, que outros princípios – para além do Formalismo Moderado e da Duração Razoável do Processo – devem ser considerados quando da ponderação no caso concreto. Acerca do assunto, é possível mencionar a busca da proposta mais vantajosa, a eficiência e a economicidade, dentre outros.

Assim, cabe analisar se um vício, a princípio, sanável, pode ser descaracterizado, passando a ser um vício insanável. Essa análise é relevante de ser procedida, haja vista que se a referida hipótese for possível, uma vez que o vício deixe de ter a qualidade de sanável, não subsistirá direito a saneamento por parte do licitante, permitindo que a estatal federal promotora do certame licitatório possa denegar oportunidade de sua correção.

Antes disso, é pertinente mencionar o entendimento firmado por Mazza (2023, p. 352)⁶³, para quem o formalismo moderado ou informalismo impõe formas mais simples, desde que se mostrem suficientes para proporcionar segurança e respeito aos direitos dos administrados. Nota-se, a partir do entendimento do autor, que não há espaço para desclassificações de propostas ou inabilitações de licitantes em razão de descumprimentos eminentemente formais.

A partir desse cenário, importa ainda ponderar que, quando se trata de processo licitação ou contratação pública, é comum que haja exceções às regras gerais, respeitada a legalidade do ato, desde que sejam devidamente motivadas. Acerca do assunto, é possível citar o Acórdão do TCU nº 977/2024 - Plenário⁶⁴, cuja relatoria coube ao ministro Jorge Oliveira, nos seguintes termos:

Em pregão, assim como nas demais modalidades de licitação, é necessário registrar a motivação das decisões que desclassifiquem propostas, inabilitem licitantes ou julguem recursos, com nível de detalhamento suficiente para a plena compreensão pelos interessados, em observância ao princípio da motivação.

Quando se pensa, por exemplo, em licitações que exigem que os licitantes encaminhem propostas acompanhadas de planilha de custos e formação de preços, amplia-se a possibilidade de ocorrência de vícios relacionados aos cálculos envolvidos. Tal fato se dá, em grande medida, porque os licitantes, no afã de vencer o certame licitatório, podem propor preços globais que se mostram inviáveis quando discriminados em planilhas de custos.

É o caso de licitação para contratação de serviços que envolvem mão de obra com dedicação exclusiva. Por ocasião da etapa de lances da licitação, os licitantes propõem preços globais, os quais podem não ser alcançáveis quando se utilizarem a planilha de custos. Nessa hipótese, o vício é sanável a princípio, bastando ao licitante refazer os cálculos em sua

⁶³ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 977/2024 – Plenário**. Relator: Jorge Oliveira. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A977%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 24 mai. 2025.

planilha de custos, de modo que os valores relativos a salários, encargos sociais e demais tributos sejam aderentes às regras editalícias, vedada a majoração do preço global.

Registre-se que também é viável que aquele vício seja corrigido em negociação comandada pelo agente contratação. Neste ponto, é fundamental perceber que a negociação não pode prejudicar a competitividade do certame e, por via de consequência, a própria busca pela proposta mais vantajosa para a estatal que promove a licitação. Ademais, merece ser destacado que a análise da vantajosidade não tem por fundamento apenas o preço proposto pelo licitante, devendo a sua proposta ser considerada de modo mais abrangente, envolvendo todas as condições propostas, de modo a permitir o adequado julgamento. Para complementar, cabe dizer que a concessão de oportunidades para o saneamento de vícios em propostas também não pode prejudicar a competitividade do certame.

Ainda sobre o exemplo supramencionado, a dinâmica consistente em saneamento de proposta, reexame de proposta ajustada, retomada de sessão para julgamento e assim por diante, pode evidenciar que o vício outrora tido como sanável tenha perdido tal característica, figurando como vício insanável. Isso pode acontecer, por exemplo, quando fica evidente que a correção do vício verificado implica, inequivocamente, em aumento do preço global ofertado pelo licitante.

Para ser mais específico, se o licitante erra um valor que integra os encargos sociais e, ao corrigir o erro, ocasiona a majoração de outro item de custo para além do aceitável no edital, pode o agente de contratação analisar se é o caso de rejeitar nova oportunidade de saneamento da proposta. Do mesmo modo, se sempre que o licitante ajusta sua proposta incorre, inevitavelmente, em outro descumprimento editalício concernente à proposta, tal fato pode servir de motivação – daí a relevância da justificativa, conforme entendimento supracitado do TCU – para que a proposta seja desclassificada sem nova concessão de oportunidade ao licitante para o seu saneamento.

Situação semelhante pode ocorrer também na fase de habilitação. A Lei nº 13.303/2016, que rege as licitações no âmbito das estatais, prevê em seu art. 58, do inciso I ao IV, os parâmetros habilitatórios que podem ser exigidos dos licitantes.

Assim, é possível também imaginar uma situação em que o licitante apresenta um atestado para comprovar sua qualificação técnica, no intuito de evidenciar experiência na execução de serviço compatível com o objeto do edital. Entretanto, a área técnica responsável pelo exame do atestado emite parecer técnico desfavorável à habilitação do licitante, entendendo que o atestado apresentado não comprova a qualificação técnica do licitante,

porquanto não demonstra experiência em atividade compatível com aquela descrita no regramento editalício.

Na situação hipotética acima, a rejeição do atestado de capacidade técnica do licitante não deve conduzir, necessariamente, à sua automática inabilitação e alijamento do processo licitatório. Isto porque o vício identificado no atestado de capacidade técnica é, a princípio, sanável, admitindo a aplicação do Princípio do Formalismo Moderado. Na hipótese, o agente de contratação pode, em sede de diligência, requerer que o licitante apresente outro atestado de capacidade técnica que, desta feita, seja suficiente para comprovação sua qualificação técnica, sanando o vício inicialmente observado.

Continuando a análise, caso licitante atenda a diligência e encaminhe um atestado de capacidade técnica que seja aceitável, o vício deixa de existir, nada mais havendo que obste a habilitação do licitante. Se o licitante não atender a diligência, sem motivo justo, o agente de contratação é compelido a inabilitá-lo. Na verdade, a situação fica realmente interessante quando se pensa na possibilidade de o licitante encaminhar um novo atestado e, ainda assim, não conseguir comprovar a sua qualificação técnica.

Ora, se o novo atestado de capacidade encaminhado pelo licitante em resposta à diligência também tiver parecer desfavorável por parte da área técnica da estatal, parece coerente supor que o agente de contratação ficaria autorizado a inabilitar o licitante, não mais lhe concedendo oportunidade de saneamento. Em outras palavras, o vício que se mostrava sanável inicialmente deixou de ter tal qualidade, passando a ser considerado insanável no caso concreto. A razão para tanto é o fato de que, não é aceitável que o processo licitatório possa se arrastar indefinidamente.

A propósito, oportuno mencionar o Acórdão do TCU nº 1.167/2018 – Segunda Câmara⁶⁵, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro, no qual houve a manifestação consignada a seguir: “[...] demora excessiva no processamento de análise de proposta comercial e recurso, com infringência aos princípios da eficiência (CF art. 37, caput), da razoável duração do processo (CF art. 5º, LXXVIII) [...]”. No caso concreto, o TCU entendeu que a demora por parte do órgão responsável pela licitação em analisar proposta e recurso acarretou uma contratação irregular e, portanto, menos vantajosa para a administração, uma vez que fez com que houvesse a necessidade de contratação direta decorrente de situação emergencial, que se mostrou mais onerosa que o orçamento destinado à licitação.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.167/2021 – Segunda Câmara**. Relator: José Mucio Monteiro. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1167%2520ANOACORDAO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1. Acesso em 25 mai. 2025.

A partir do entendimento do TCU, extrai-se que se o prolongamento do certame licitatório impuser ao ente estatal federal a necessidade indesejada de contratar emergencialmente – isto é, de forma direta, sem licitação – e, sendo do conhecimento da estatal que ao lançar mão deste expediente a contratação se tornará mais onerosa que o pretendido pela via licitatória, há espaço para se defender, sempre de modo motivado, a negativa de nova oportunidade de saneamento de propostas e documentos, passando-se para o licitante subsequente conforme ordenamento decorrente do critério de julgamento adotado no certame licitatório.

Em complemento, é mister citar o Acórdão do TCU nº 13.748/2018 - Plenário⁶⁶, relatado por Weder Oliveira, com o teor infra transcrito:

O risco de prejuízos para a Administração decorrentes de eventual rescisão de contrato pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de indevida inabilitação de licitante, de forma a preservar o **interesse público**, pois a atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa. (**grifado**)

No julgado em questão, o TCU entendeu ser possível a convalidação de atos irregulares, ponderando que se tal medida não fosse adotada poderia acarretar um mal ainda maior, atingindo indevidamente o interesse público. Logo, percebe-se que o principal é a preservação do interesse público, dada a sua indisponibilidade, sobressaindo-se em relação ao interesse privado. Vale acrescentar que os seguintes acórdãos também seguem a mesma linha, sendo todos do plenário do TCU: 988/2022; 1.473/2019; 2.143/2013; dentre outros.

Daí é lógico pensar que se o TCU já entendeu, no caso concreto, ser admissível a convalidação de ato irregular, tendo por mote a preservação do interesse público, quanto mais a atenuação do Princípio do Formalismo Moderado no caso concreto pode prosperar como medida excepcional. Mas, é indispensável que fique configurado de forma patente que a medida objetiva evitar um mal maior ao interesse público, bem como deve ser devidamente motivada nos autos do processo licitatório.

Cabe registrar o entendimento de Moraes (2024, p. 148)⁶⁷ que, ao tratar da duração do processo, afirma que: “Os processos administrativos e judiciais devem garantir todos os direitos às partes, sem, contudo, esquecer a necessidade de desburocratização de seus

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.737/2021 – Plenário**. Relator: Weder Oliveira. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/convalida%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520atos%2520irregulares/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 25 mai. 2025.

⁶⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 40 ed., ver., atual. e ampl. Barueri-SP: Atlas, 2024.

procedimentos e na busca de qualidade e máxima eficácia de suas decisões”. Quando o autor menciona a necessidade de que haja eficiência nas decisões nos processos administrativos, está apontando no sentido de proporcionar que os processos possam transcorrer de modo mais célere possível.

Essa preocupação com a velocidade de andamento do processo não é em vão. Sempre que se dá início a um processo administrativo, como é o caso da licitação, há interesse público envolvido, seja mediata ou imediatamente. Por conseguinte, e dada a indisponibilidade do interesse público, incumbe à estatal federal que promove a licitação o dever de ser diligente, na medida em que proporcione uma tramitação processual em ritmo adequado ao atendimento tempestivo do interesse público.

Frise-se, uma vez mais, que a ponderação dos Princípios do Formalismo Moderado e da Razoável Duração do Processo ocorre na incidência no caso concreto, consideradas as circunstâncias em que o processo se desenvolve, de modo a robustecer a motivação quanto a eventual rigidez nas oportunidades concedidas para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação. É possível dizer, em derradeira análise, que é o caso concreto que oferece a motivação necessária para que a razoável duração do processo tenha ou não um peso maior que o formalismo moderado.

5 CONCLUSÃO

A aplicação do Princípio do Formalismo Moderado encontra vasto respaldo na doutrina e na jurisprudência do TCU. Não resta dúvida quanto ao fato de que a mitigação do formalismo é a regra que deve permear a fase externa do processo licitatório, tendo em vista que a licitação não é um fim em si mesma, mas cumpre a finalidade de proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa à administração pública, em estrita observância aos princípios aplicáveis.

Por seu turno, o Princípio da Duração Razoável do Processo impõe que a administração pública, além de observar o devido processo legal, conduza-se no sentido de viabilizar a eficiência em suas licitações. Denota-se insuficiente que o processo licitatório resulte em uma contratação, é imprescindível que a contratação possa ocorrer tempestivamente, haja vista o adequado atendimento do interesse público.

No âmbito das estatais federais, as quais têm regime jurídico próprio, instituído pela Lei nº 13.303/2016, a colisão entre os Princípios do Formalismo Moderado e da Razoável Duração do Processo impacta, de modo significativo, o regular andamento da fase externa da licitação. O principal impacto – como não poderia deixar de ser – é no prazo necessário à conclusão do certame licitatório, que ora tende a se prolongar, em razão do primeiro princípio, ora tende a encurtar, influenciado pelo segundo.

A colisão de princípios somente pode ser resolvida mediante a sua incidência no caso concreto. Isto significa que não há como, aprioristicamente, definir qual daqueles princípios deve preponderar. De fato, é a experiência obtida no caso concreto que fornece os elementos suficientes e necessários para que se compreenda qual dos dois princípios, após cotejamento, releva ter maior peso. Vê-se, assim, que os princípios têm pesos relativos no caso concreto, embora conservem o seu patamar de igualdade em tese.

Importa lembrar, ainda, que o saneamento nas fases de julgamento e habilitação somente alcança vícios considerados sanáveis, não havendo impedimento a que o agente de contratação desclassifique proposta ou inabilite licitante que incorra em vício insanável. Cabe ao agente de contratação, seja auxiliado ou não por equipe de apoio ou comissão de licitação, identificar se o vício constatado é passível de saneamento.

É necessário registrar também que o ente público que licita pode controlar os tempos gastos em função do saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação, concedendo o prazo mínimo que se considera aceitável, qual seja, duas horas. Embora não seja o ideal, isso pode reduzir os efeitos do prolongamento da duração do processo. Em

contraposição, vale dizer que essa medida tem abrangência limitada, pois há situações em que a própria complexidade do ato que o licitante é intimado a proceder recomenda que lhe seja concedido prazo superior ao mínimo.

Ademais, resta evidenciado que há situações em que o vício surge como sanável, mas que ao longo, por exemplo, de diligências empreendidas, passa a ser considerado insanável. É o caso, conforme visto, de planilhas orçamentárias em que a correção de uma falha ocasiona, inevitavelmente, outra falha e assim indefinidamente. Outro exemplo, consoante também visto, é quando a estatal federal oportuniza que o licitante encaminhe um novo atestado de capacidade técnica, durante a fase de habilitação, mas o novo atestado continua a não comprovar a experiência exigida no instrumento convocatório.

Nas referidas situações, foi possível entender ser possível denegar novas oportunidades para o saneamento dos vícios verificados, uma vez que o processo licitatório não pode se desenrolar sem qualquer estimativa aceitável quanto ao prazo para a sua conclusão. Tal hipótese afronta o Princípio da Razoável Duração do Processo, além de atentar contra o interesse público que a estatal almeja suprir com a contratação pretendida.

Outro ponto que merece atenção versa sobre a definição do prazo razoável do processo. Acerca do assunto, a administração pública tem o dever de planejar suas contratações, o que inclui programar os momentos de suas contratações. Assim, ao planejar a contratação, a administração pública deve estimar o prazo a ser consumido nas licitações. Este prazo pode ser compreendido como sendo o prazo razoável do processo licitatório, visto que seria inadmissível supor que o próprio ente público estimaria um prazo não razoável à conclusão de seus processos. Em razão disso, restou evidenciado que o prazo razoável do não é único e comum a todo e qualquer processo, mas específico a cada contratação.

Uma vez definido o prazo considerado razoável do processo, são as peculiaridades atinentes ao caso concreto da licitação que vão recomendar ou não que o agente de contratação rejeite novas oportunidades para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação. Contudo, há uma característica comum às situações em que tal expediente encontra espaço, qual seja, o potencial prejuízo do interesse público.

Logo, quando a aplicação do Princípio do Formalismo Moderado, consistente na concessão de oportunidades de saneamento nas fases de julgamento e habilitação, tem um risco, para além do aceitável, de prejudicar o atendimento do interesse público, depreende-se que o agente de contratação tem autorização para, se necessário, indeferir novas oportunidades de saneamento. Essa situação é reflexo da indisponibilidade do interesse público, o qual se sobrepõe ao interesse particular.

Para tanto, o agente de contratação deve motivar a sua decisão, fundamentando-a adequadamente, de modo que fique configurada a situação em que sua ação teve por objetivo evitar um mal maior do que aquele que ocorreria se, simplesmente, permanecesse conferindo novas oportunidades de saneamento de vícios indefinidamente. Não se pode olvidar que a contratação direta em caráter emergencial é uma situação excepcional e, a princípio, indesejada, pois pressupõe a abertura de processo administrativo punitivo com vistas à apuração de responsabilidade de que tiver dado causa à situação emergencial.

A partir do estudo realizado e dos resultados obtidos, constata-se que o objetivo do trabalho foi plenamente atingido, tendo em vista que foi possível verificar os limites jurídicos para o saneamento nas fases de julgamento e habilitação. Referidos limites, de acordo com que ficou evidenciado, somente podem ser identificados em cada caso concreto de licitação, consideradas suas peculiaridades. Todavia, em derradeira análise, os limites jurídicos contornam o próprio interesse público. Quer dizer, o saneamento de vícios somente se justifica enquanto o interesse público também o justificar.

Finalmente, é necessário frisar que a necessidade de atenuação do Princípio do Formalismo Moderado no caso concreto somente pode ser relevada após o seu sopesamento conjugado com o Princípio da Razoável Duração do Processo. É fundamental que assim se proceda, tendo como ponto de chegada o interesse público, evitando que se incorra em nulidades que prejudiquem a tramitação processual. Nas licitações das estatais federais, os limites jurídicos para o saneamento de vícios nas fases de julgamento e habilitação devem preservar o interesse público, razão de ser da própria administração pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 5 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 1 ed. – São Paulo: Forense, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. – São Paulo: Malheiros, 2009.

BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações e contratos nas empresas estatais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm, 2023.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 abr. 2025.

_____. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 24 mai. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em 10 mai. 2025.

_____. **Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022>. Acesso em 17 mai. 2025.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm. Acesso em 09 mai. 2025.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 16 mar. 2025.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 13 abr. 2025.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 19 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em 10 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 7.477/2024 – Segunda Câmara.** Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-175686/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em 10 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.204/2024 – Plenário.** Relator: Vital do Rego. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/formalismo%2520moderado/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 21 abr. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 977/2024 – Plenário.** Relator: Jorge Oliveira. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A977%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 24 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 117/2024 – Plenário.** Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/COPIAAREA%253A%2522Licita%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2520COPIATEMA%253A%2522Habilita%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520licitante%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/5/sinonimos%253Dtrue. Acesso em 10 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 988/2022 – Plenário**. Relator: Antônio Anastasia. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2533417/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em 10 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.737/2021 – Plenário**. Relator: Weder Oliveira. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/convalida%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520atos%2520irregulares/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 25 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.211/2021 – Plenário**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1211%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 17 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.167/2021 – Segunda Câmara**. Relator: José Mucio Monteiro. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1167%2520ANOACORDAO%253A2018%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1. Acesso em 25 mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 357/2015 – Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/formalismo%2520moderado/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 21 abr. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.872/2010 – Plenário**. Relator: José Mucio Monteiro. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2872%2520ANOACORDAO%253A2010%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 11 mai. 2025.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação: com base na lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. 3 ed. – Barueri-SP: Atlas, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024.

DALLARI, Adilson. **Aspectos jurídicos da licitação**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LICITAÇÃO. *In*: MICHAELIS, **Dicionário on line brasileiro da língua portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/licita%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em 19 abr. 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Introdução ao estudo do direito**. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à constituição do Brasil**. 3 ed. rev., atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 40 ed., ver., atual. e ampl. Barueri-SP: Atlas, 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 7 ed. rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14 ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

PESSOA, Erick Alves. **Direito administrativo**. 2 ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.