



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



[Blog](#)

A NOVA ORIENTAÇÃO DA AGU SOBRE O SANEAMENTO DE FALHAS NOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

Data Agosto de 2026

Autores Gustavo Ramos da Silva Quint

A NOVA ORIENTAÇÃO DA AGU SOBRE O SANEAMENTO DE FALHAS NOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

GUSTAVO RAMOS DA SILVA QUINT

Advogado sócio da Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados. Mestre em Direito pela UFSC e fundador do Grupo de Estudos em Direito Público – GEDIP-UFSC.

O agente de contratação federal que hoje se depara com a juntada de documento novo na fase de habilitação precisa fazer uma escolha. Pode aplicar o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 na sua literalidade e inabilitar o licitante, tal como tem decidido o Superior Tribunal de Justiça. Pode seguir a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e habilitá-lo ou, de acordo com a recém-publicada Orientação Normativa AGU nº 108, fazer depender a resposta do que o edital expressamente previu. Essa nova orientação da AGU, longe de encerrar a controvérsia, acrescentou uma variável que agrava a insegurança jurídica no que se refere ao saneamento de falhas em licitações.

I. A ORIENTAÇÃO NORMATIVA 108/2026

Publicada no Diário Oficial da União de 10 de agosto de 2026, a Orientação Normativa nº 108/2026 tem caráter obrigatório para todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73/1993.¹ Seu enunciado dispõe:

É possível à Administração realizar diligências visando à obtenção de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta que venham a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, ainda que não tenham sido apresentados, no momento adequado, por equívoco ou falha, desde que tal faculdade esteja devidamente prevista expressamente e disciplinada no instrumento convocatório, o qual deverá estabelecer prazo para envio da documentação, bem como identificar quais situações poderão ser objeto de aferição.

O texto executa dois movimentos de naturezas diferentes. No plano material, adota a fórmula que o TCU construiu a partir de 2021, ao admitir documento que atesta condição preexistente e que deixou de ser apresentado por equívoco ou falha. No plano procedimental, condiciona toda a operação a uma cláusula do edital, que deve prever essa possibilidade, fixar prazo de envio e identificar as situações passíveis de aferição.

Nenhuma dessas três exigências está no art. 64 da Lei nº 14.133/2021. E é justamente aí que a orientação, ao tentar conferir segurança ao parecerista, transfere o problema para quem redige o instrumento convocatório.

II. O POSICIONAMENTO DO STJ E A EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO TCU

No plano jurisdicional, o Superior Tribunal de Justiça mantém a leitura literal da vedação à juntada posterior, hoje positivada no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, ao assentar que é "vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao edital".²

E o Enunciado nº 10 do I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, de 2022, limitou o art. 64, inciso I, à retificação e à complementação da documentação efetivamente apresentada, observado o marco temporal preclusivo do edital.³ O agente de contratação que aplica a letra da lei, portanto, não está isolado.

Em relação ao Tribunal de Contas da União, Otávio Sendtko Ferreira, meu sócio na Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados, realizou levantamento que aponta a oscilação de entendimento da Corte no último quinquênio.⁴

O acórdão paradigma é o nº 1.211/2021-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, no qual se fixou que a vedação à juntada posterior "deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação".⁵ O critério é que o documento já exista, mas, por lapso, não tenha sido juntado a tempo.

Cinco meses depois, o Acórdão nº 2.443/2021-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ampliou o critério sem anunciar que o fazia, ao admitir atestado de capacidade técnica emitido durante a própria diligência, portanto documento que não existia na data da sessão.⁶ Em 2023, o Acórdão nº 2.049/2023-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, retornou à formulação mais estrita de 2021, e a ampliação promovida pelo Acórdão nº 2.443/2021, como observa Ferreira, "não pegou".⁷

O movimento mais recente é o Acórdão nº 1.788/2026-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas em julho deste ano, que reconheceu a validade de balanço patrimonial registrado na junta comercial após a abertura do certame, em razão de sua "natureza declaratória da situação econômico-financeira da empresa em momento pretérito".⁸ A pregoeira do TRE-RS havia invalidado o documento precisamente por esse motivo, e o Tribunal qualificou a conduta como interpretação excessivamente restritiva do art. 64. Ou seja, permitiu a juntada de documento produzido posteriormente, desde que refletisse fatos que já existiam quando da abertura das propostas.

Ferreira vai além e identifica um ponto cego nessa construção, dado que a tese do TCU não delimita marco temporal, o que deixa sem resposta duas perguntas de aplicação

imediatamente: se o licitante ainda não dispõe do documento no momento da diligência, pode apresentá-lo em recurso administrativo? E depois de julgados os recursos, enquanto não homologada a licitação, ainda cabe a juntada? Como filtro pragmático, o autor sugere aceitar o documento produzido ou registrado após a abertura da sessão apenas quando atestar de forma inequívoca condição preexistente e apenas quando apresentado na primeira oportunidade de que o licitante dispôs.

A ON 108/2026 não resolve nenhuma dessas duas perguntas. Responde a uma terceira, que ninguém havia formulado, sobre onde a faculdade deve estar prevista, e, ao fazê-lo, abre uma quarta, sobre o que fazer quando o edital silencia.

III. ONDE ESTÁ A DIVERGÊNCIA

À primeira vista, a leitura confronta duas posições distintas: um TCU mais liberal e uma AGU restritiva. Na verdade, quanto ao limite material da diligência, os dois órgãos dizem hoje a mesma coisa, e ambos prescrevem algo que o inciso I do art. 64 não diz. O dispositivo legal autoriza a "complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame", e nem o TCU nem a AGU se contentam com isso.

A divergência é procedimental e, por isso mesmo, mais aguda na prática. Para o TCU, o dever-poder de diligenciar decorre da lei e dos princípios do processo administrativo, entre eles a verdade material e a oficialidade, como sustenta Joel de Menezes Niebuhr ao afirmar que o poder-dever geral de diligência existe "independentemente de autorização legal específica".⁹ Não depende, portanto, de cláusula do edital. Para a AGU, da forma como consta da Orientação Normativa, depende.

O resultado é uma armadilha de configuração simples. Imagine-se a hipótese de edital federal silente quanto à possibilidade de diligência saneadora e de um licitante que se esqueceu de anexar atestado que já possuía. Se o agente de contratação inabilita, cumpre a ON 108/2026 e corre o risco de ver a decisão anulada pelo TCU, na linha do Acórdão nº 1.788/2026. Se habilita, atende ao TCU e decide contra ato de caráter obrigatório para o órgão jurídico que o assessora. A escolha não é entre acertar e errar, mas entre qual órgão de controle seguir.

A exigência de "identificar quais situações poderão ser objeto de aferição" agrava o quadro. Elencar antecipadamente quais falhas documentais admitem diligência supõe prever o que os licitantes vão errar. Editais de órgãos diferentes produzirão listas diferentes, e a mesma falha será saneável em um certame e fatal em outro, dentro da própria Administração federal.

Há uma saída interpretativa para o edital silente, e vale enfrentá-la. Anderson Sant'Ana Pedra, que considera acertada a ON 108/2026 precisamente por deslocar a disciplina para momento anterior ao certame, sustenta que a ausência de previsão editalícia "não impede, por si só" a diligência quando presentes os seus pressupostos, porque a cláusula teria função "predominantemente ordenadora e garantidora".¹⁰ A leitura é a mais razoável disponível e reconcilia a orientação com a jurisprudência do TCU. Ela não elimina, porém, o risco de quem decide. O enunciado da ON emprega locução condicional, "desde que", e vincula o órgão jurídico ao seu texto, não à doutrina que o interpreta.

Enquanto a própria AGU não afirmar que a cláusula é ordenadora e não constitutiva, o parecerista federal tende a ler a condicional como condicional.

IV. A INCONGRUÊNCIA QUE NINGUÉM CORRIGIU

Há uma assimetria na Lei nº 14.133/2021 que explica boa parte do desconforto. No julgamento das propostas, o art. 59, inciso I, só admite a desclassificação por vício insanável, e o inciso V do mesmo artigo condiciona a desclassificação por desconformidade com o edital à insanabilidade do defeito. Nas hipóteses de vício e de desconformidade com o edital, portanto, o saneamento é a regra. Na habilitação, o art. 64 estabelece o oposto, e o saneamento é exceção estreita.

A assimetria fica mais evidente quando se olha o restante da lei. O art. 12, inciso III, determina que o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão da proposta não importará seu afastamento da licitação. O art. 71, inciso I, abre o rol das providências da autoridade justamente com o saneamento de irregularidades, e o § 1º do mesmo artigo exige que a nulidade seja precedida da indicação expressa dos atos com vícios insanáveis. O art. 169, § 3º, inciso I, chega a empregar modal de dever, ao prescrever que os agentes das linhas de defesa, constatada simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento. Todo o sistema aponta para o aproveitamento. O art. 64 é a dissonância.

Niebuhr é direto quanto a isso:

[...] o assunto avançou na Lei nº 14.133/2021, notadamente diante do inciso I do artigo 59, que permite, de modo amplo, o saneamento de vícios e defeitos havidos nas propostas. Não se consegue entender as razões, se é que existe alguma, mas o fato é que o legislador foi incoerente e não reproduziu a mesma amplitude no tocante aos documentos de habilitação [...] O tratamento dispensado pelo legislador para as propostas e para os documentos de habilitação é completamente diverso, sem a mínima plausibilidade.¹¹

A incoerência ficou mais visível com o desenho da fase de julgamento. A prova de conceito e o exame de conformidade integram hoje a avaliação da proposta do licitante provisoriamente vencedor, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, e o art. 41, inciso II, autoriza a exigência de amostra ou prova de conceito na própria fase de julgamento, nas licitações de fornecimento de bens. Falhas nesse terreno atraem o regime permissivo do art. 59. Já a ausência de um atestado que comprove capacidade técnica efetivamente detida atrai o regime restritivo do art. 64. Admite-se corrigir aquilo que dimensiona a vantagem econômica da proposta e recusa-se corrigir aquilo que apenas documenta a idoneidade de quem a apresentou. Não há razão funcional que sustente a distinção.

O tratamento deveria ser único, e a leitura sistemática dos objetivos do processo licitatório, somada ao formalismo moderado, conduz naturalmente à extensão do regime do art. 59 à fase de habilitação. O obstáculo é que o art. 64 foi escrito em português claro e de interpretação inequívoca. Flexibilizá-lo é decisão legislativa, e nem a AGU nem o TCU, apesar de seus relevantíssimos papéis, foram investidos dessa competência.

V. A SAÍDA ENTRE A CRUZ E A ESPADA

A convergência material entre AGU e TCU, que hoje é fonte de confusão, é também a razão pela qual a correção legislativa ficou fácil. Dois dos principais atores institucionais já sustentam a mesma solução. Falta apenas que ela conste da lei, por alteração pontual do art. 64 que estenda à habilitação a lógica do art. 59, com marco temporal expresso para a juntada.

Enquanto isso não vier, a recomendação operacional para os gestores é incluir no edital a cláusula de diligência saneadora, com prazo definido, de modo a atender à ON 108/2026, o que em nada contraria o TCU. Além disso, delimitar as situações passíveis de aferição por critério material, e não por lista fechada de documentos, reduz o risco de a própria cláusula virar fonte de inabilitação. E motivar, sempre, a decisão de diligenciar ou de não diligenciar, porque é a motivação que pode proteger o agente público em eventual controle externo de legalidade.

Para os licitantes, cabem a leitura atenta dos editais e o questionamento, sempre por meio de pedido de esclarecimentos ou de impugnação, da interpretação adequada quanto à possibilidade e extensão das diligências. E, na pior das hipóteses, a juntada do documento na primeira oportunidade, tal como propõe Ferreira.

Nada disso equivale, contudo, à segurança jurídica. Equivale a administrar a sua falta, o que é bem menos do que o gestor tem o direito de esperar de um dispositivo com cinco anos de vigência.

REFERÊNCIAS

¹ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 108, de 7 de agosto de 2026. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 149, p. 1, 10 ago. 2026.

² STJ, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.897.217/SP, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Órgão Julgador: Primeira Turma, DJe 21/03/2022. [dados ausentes: data de julgamento]

³ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal. Enunciado n. 10. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/licita-contat-jf>. Acesso em: 21 ago. 2026.

⁴ FERREIRA, Otávio Sendtko. **A vedação da juntada posterior de documento em licitações na visão do TCU**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 13 ago. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 21 ago. 2026.

⁵ TCU, Acórdão n. 1.211/2021, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 26/05/2021.

⁶ TCU, Acórdão n. 2.443/2021, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 06/10/2021.

⁷ TCU, Acórdão n. 2.049/2023, Relator: Ministro Benjamin Zymmler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 04/10/2023.

⁸ TCU, Acórdão n. 1.788/2026, Relator: Ministro Bruno Dantas, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 08/07/2026.

⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 741.

¹⁰ PEDRA, Anderson Sant'Ana. **Formalizando o formalismo moderado: como e até onde se admite o saneamento documental nas licitações?** Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2026/08/formalizando-o-formalismo-moderado-Anderson-Pedra.pdf>, nota de rodapé n. 47.

¹¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 737.

Como citar este texto:

QUINT, Gustavo Ramos da Silva. A nova orientação da AGU sobre o saneamento de falhas nos documentos de habilitação. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 24 ago. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.