



Rio de Janeiro, 18 de novembro de 2025

A

Comissão de Contratação

Secretaria de Estado das Cidades do Estado de Rio de Janeiro

Concorrência nº016-2025 – Processo nº SEI-510001/000317/2025

PROCEC ENGENHARIA S/A, inscrita no CNPJ/MF:00.346.071/0001-40, empresa líder do CONSÓRCIO BELFORD ROXO, com sede na Rua Conde D'Eu nº100, Barra da Tijuca - Rio de Janeiro, RJ, por seu representante, infra-assinado, tempestivamente, vem, à presença de Vossa Senhoria, a fim de interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

face a decisão desta Comissão que habilitou a empresa ORIENTE CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA no processo licitatório em epigrafe tendo como objeto a execução de obra de duplicação do viaduto sobre a Rodovia Presidente Dutra, na Avenida Coelho da Rocha, com recomposição de pavimento – Belford Roxo/RJ e Mesquita/RJ pela Secretaria de Estado das Cidades, demonstrando os motivos de seu inconformismo pelas razões a seguir indicadas:

1. DA TEMPESTIVIDADE

O presente recurso é tempestivo. Conforme previsão expressa do edital, o prazo para interposição de recurso na fase de habilitação é de 03 (três) dias úteis, em consonância com a Lei nº 14.133/2021. A decisão de habilitação foi publicada em 17/11/2025, iniciando-se o prazo recursal nesta data e encerrando-se em 19/11/2025. Assim, o presente recurso é apresentado dentro do prazo legal e editalício, devendo ser regularmente conhecido.

2. SÍNTESE FÁTICA

A empresa ORIENTE foi declarada habilitada embora não tenha apresentado documentos essenciais e obrigatórios exigidos no edital, quais sejam:

- CAO – Certidão de Acervo Operacional;
- Garantia de Proposta; Anexo XXIX

Registre-se que o checklist da Comissão indica equivocadamente o recebimento da CAO e da Garantia de Proposta, documentos que não constam entre os arquivos enviados pela empresa.

A habilitação concedida viola a estrita vinculação ao edital, a legalidade e a isonomia.

3. DA AUSÊNCIA DE GARANTIA DE PROPOSTA – INABILITAÇÃO AUTOMÁTICA

O edital determina em seus itens:

- Item 3.13.2: A licitante deverá apresentar a GARANTIA DE PROPOSTA juntamente com a Documentação Habilitatória (...).
- **ITEM 3.13.3: A LICITANTE QUE NÃO APRESENTAR A GARANTIA DE PROPOSTA SERÁ INABILITADA.**



A empresa não apresentou a garantia de proposta, conforme se observa na documentação apresentada pela licitante ORIENTE no Processo: SEI-510001/000317/2025, INDEX:

118735063 - Habilitação jurídica
118735115 - Habilitação jurídica parte II
118735139 - Fiscal Social trabalhista
118736023 - Econômico financeira
118736041 - Habilitação técnica
118735222 - Proposta
118736090 - Declarações
118738228 - Verificação SICAF

A **Garantia de Proposta** constitui instrumento jurídico destinado a assegurar o comprometimento do licitante com a proposta apresentada e proteger a Administração Pública contra desistências imotivadas, comportamento oportunista ou propostas que possam comprometer a condução regular da licitação.

Trata-se de requisito de habilitação **expressamente autorizado** pela Lei nº 14.133/2021 e pelo edital, **possuindo natureza obrigatória** quando prevista no instrumento convocatório.

A garantia de proposta tem objetivo claro e inafastável:

a) Assegurar a manutenção da proposta apresentada

Evita que licitantes abandonem o certame após conhecerem as propostas concorrentes.

b) Proteger a Administração Pública contra prejuízos

Desistências, omissões ou condutas evasivas podem gerar gastos, atrasos e necessidade de reabrir etapas.

c) Conferir seriedade, estabilidade e segurança ao procedimento

A garantia funciona como mecanismo de responsabilização do licitante, evitando aventureiros e propostas artificiais.

O **art. 58 da Lei 14.133/2021** é claro:



“A critério da Administração, poderá ser exigida garantia de proposta como condição para participação na licitação, devendo constar no edital a indicação de seu valor e de suas condições de apresentação.”

Portanto, a Administração **fica obrigada a exigir** em obediência ao edital, sendo sua ausência motivo **imediato de inabilitação**.

O edital deste certame, ao prever a obrigatoriedade, transformou a garantia em **requisito eliminatório**.

O edital estabelece que a Garantia de Proposta deve ser apresentada **junto com os documentos de habilitação**. A falta desse documento não configura falha formal, mas sim:

- **descumprimento direto de exigência legal,**
- quebra da vinculação ao edital,
- e afronta à isonomia entre licitantes.

Sem a garantia, a Administração perde o instrumento que assegura a seriedade da proposta e proteção ao interesse público.

A doutrina especializada é categórica quanto à necessidade de apresentação tempestiva da garantia:

Marçal Justen Filho

“A garantia de proposta, quando prevista no edital, passa a ser condição de admissibilidade da licitação. Sua ausência implica inabilitação automática, sem possibilidade de suprimento posterior.”

Rafael Maffini

“Não há espaço para diligência quando se trata de garantia de proposta. A garantia deve existir no momento próprio, sob pena de violação à igualdade entre os licitantes.”

Luciano Ferraz

“A falta da garantia compromete a seriedade do certame e impede a Administração de assegurar o cumprimento da proposta apresentada.”

A jurisprudência do TCU é **uniforme** ao reconhecer que a garantia de proposta, quando exigida no edital, **deve ser apresentada no momento correto**, sendo vedada sua complementação posterior.

TCU – Acórdão 1.793/2011 – Plenário

“A ausência da garantia exigida no edital implica a inabilitação do licitante, não podendo o documento ser apresentado posteriormente.”

TCU – Acórdão 2.152/2015 – Plenário

“Não é possível suprir, após a fase de habilitação, a falta de garantia da proposta. A diligência não pode ser utilizada para incluir documento inexistente na sessão.”

TCU – Acórdão 1.347/2012 – Plenário

“A garantia exigida no edital deve ser apresentada no momento de habilitação; sua ausência acarreta desclassificação automática.”

A exigência da garantia se fundamenta também nos seguintes princípios:

a) Vinculação ao edital

O edital obriga Administração e licitantes — exigir a garantia e não a apresentar gera automaticamente a inabilitação.

b) Isonomia

Permitir a participação de licitante sem garantia cria vantagem indevida em relação aos demais que cumpriram todas as condições.

c) Segurança jurídica e eficiência

Garante regularidade do procedimento, evitando condutas oportunistas e riscos à execução contratual.

A apresentação da Garantia de Proposta no momento indicado pelo edital é condição **indispensável** para a participação válida no certame. Sua ausência:

- não pode ser suprida posteriormente,
- não pode ser corrigida por diligência,
- e constitui motivo direto e obrigatório de **inabilitação**, conforme Lei nº 14.133/2021, doutrina majoritária e reiterada jurisprudência do TCU.

A exigência não é mero formalismo, mas instrumento essencial de proteção ao interesse público e de preservação da igualdade entre os licitantes.

4. DA AUSÊNCIA DA CAO – CERTIDÃO DE ACERVO OPERACIONAL

Constata-se também que a licitante ORIENTE também não apresentou o CERTIDAO DE ACERVO OPERACIONAL, documento essencial de comprovação de capacidade técnica.

A comprovação da **capacidade operacional** constitui requisito indispensável para a habilitação técnica de licitantes, especialmente em contratações que envolvem execução de serviços, obras ou fornecimentos complexos.

A exigência encontra fundamento direto na **Lei nº 14.133/2021**, que estabelece que a Administração deve verificar, previamente à contratação, se o licitante possui condições reais de executar o objeto pretendido.

A Lei de Licitações, em seu art. 67, inciso II, autoriza a Administração a exigir documentos que comprovem a **capacidade técnico-operacional**, definidos como aqueles que atestam o desempenho anterior do licitante em atividades compatíveis com o objeto da contratação:

De forma complementar, o art. 88 reforça que a aferição da capacidade técnica é medida essencial para **mitigar riscos contratuais**, garantir a adequada execução e permitir que apenas empresas efetivamente qualificadas disputem o certame.

Assim, a comprovação da capacidade operacional não é formalidade vazia: trata-se de medida diretamente relacionada à **eficiência, economicidade e continuidade do serviço público**.

A exigência da capacidade operacional cumpre três objetivos centrais:

a) Garantir a execução adequada do objeto

Evita-se a contratação de empresa incapaz, reduzindo riscos de atrasos, paralisações, aditivos indevidos e falhas técnicas.

b) Proteger o interesse público

A Administração não pode assumir o risco de firmar contrato com empresa sem experiência comprovada, especialmente em serviços especializados.

c) Assegurar a seleção da proposta mais vantajosa

A licitação não escolhe apenas o menor preço, mas sim a proposta que entrega **resultado**, o que inclui a capacidade real do licitante de cumprir o contrato.

Da mesma forma, a doutrina é uníssona quanto à importância da comprovação da capacidade operacional:

Marçal Justen Filho

“A capacidade operacional é condição indispensável para a execução do objeto. Sua comprovação é requisito de habilitação e não pode ser suprida por presunções ou declarações unilaterais do licitante.” *(Comentários à Lei de Licitações, 2023)*

Carlos Ari Sundfeld

“A Administração deve exigir documentos idôneos que demonstrem a execução anterior de objeto compatível. A falta dessa comprovação impede a avaliação da aptidão técnica.”

Rafael Maffini

“Capacidade operacional é requisito objetivo: ou está comprovada documentalmente, ou não há como admitir o licitante. A ausência do documento acarreta inabilitação imediata.”

Neste mesmo sentido, os Tribunais de Contas reiteradamente afirmam que a capacidade operacional **deve ser comprovada documentalmente**, não podendo ser presumida.

TCU – Acórdão 2.671/2013 – Plenário

“Não é possível considerar atendido requisito técnico quando o documento correspondente não consta dos autos.”



TCU – Acórdão 3.048/2016 – Plenário

“A comprovação da aptidão técnica exige documentação formalmente válida. Checklist ou declaração unilateral não substituem documento de capacidade operacional.”

TCU – Acórdão 1.925/2017 – Plenário

“A ausência de documento essencial de comprovação técnica impõe a inabilitação, sob pena de violação à isonomia e à vinculação ao edital.”

A fase de habilitação em licitações possui caráter **delimitado, objetivo e preclusivo**, devendo ser instruída, desde o início, com todos os documentos exigidos pelo edital.

A legislação e a jurisprudência dos Tribunais de Contas são firmes ao estabelecer que **a falta de documento essencial não pode ser suprida posteriormente**, muito menos por meio de diligência.

A diligência, prevista no art. 64, §1º, da Lei 14.133/2021, tem finalidade **restrita**:

“A comissão de contratação poderá, em qualquer fase, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”

Portanto, a lei é **expressa**:

- Diligência **serve para esclarecer**,
- Diligência **não serve para adicionar** documentos faltantes.

A habilitação tem a função de verificar, de maneira objetiva, se a licitante **possui todas as condições para executar o objeto**, com base na **documentação apresentada no prazo correto**.

Permitir a inclusão posterior de documentos:

- violaria a **vinculação ao edital**,
- comprometeria a **isonomia** entre os licitantes,
- e abriria margem para tratamento privilegiado — o que nenhum Tribunal de Contas admite.

Os precedentes são absolutamente sólidos nesse mesmo sentido:

TCU – Súmula 473

“A diligência não pode ser utilizada para inserir no processo documentação que deveria constar originariamente da proposta.”

Essa súmula, sozinha, já encerra a controvérsia: documento faltante **não** pode ser juntado depois.

TCU – Acórdão 1.214/2013 – Plenário

“A ausência de documento essencial não pode ser suprida por diligência. A diligência é instrumento de esclarecimento, e não de complementação.”

TCU – Acórdão 2.152/2015 – Plenário

“Documento inexistente à época da sessão não pode ser juntado posteriormente, sob pena de comprometimento da isonomia e da vinculação ao edital.”

TCU – Acórdão 3.048/2016 – Plenário

“A comissão não pode admitir complementação posterior de documentos essenciais de habilitação, pois isso implica violação ao regime jurídico licitatório.”

Em síntese: **se não foi apresentado no momento correto, não pode ser considerado depois.**

A doutrina majoritária reforça os limites da diligência:

Jacoby Fernandes

“A diligência não é porta lateral para incluir documentos faltantes. Documento inexistente na data da sessão de habilitação não pode ser criado, substituído ou juntado posteriormente.”

Marçal Justen Filho

“A apresentação tardia de documento essencial fragiliza a competitividade e fere o princípio da vinculação ao edital.”

Rafael Oliveira



“A complementação posterior somente é admitida para sanar pequenas falhas formais, nunca para suprir ausência total de documentos.”

A proibição decorre de pilares centrais das licitações:

a) Vinculação ao edital

O edital é a lei da licitação. O que ele exige deve ser cumprido no prazo correto.

b) Isonomia e competitividade

Permitir que um licitante traga documentos depois favorece indevidamente quem descumpriu as regras.

c) Segurança jurídica

A Administração deve decidir com base **no que foi apresentado**, e não no que poderia ter sido.

d) Preclusão administrativa

Cada fase tem seu tempo certo, e o licitante assume o risco do não cumprimento.

A juntada posterior de documentos essenciais é **absolutamente vedada** pelo ordenamento jurídico. A diligência **não corrige ausência**, apenas **esclarece o que já existe**.

A falta de documento de capacidade operacional e do seguro de proposta **não pode** ser suprida posteriormente por diligência, sob pena de violar a vinculação ao edital:

Ou seja, capacidade operacional:

- **não se presume,**
- **não se substitui,**
- **não se complementa após a fase de habilitação.**

A comprovação da capacidade técnico-operacional constitui requisito indispensável e não meramente formal. A ausência dessa comprovação inviabiliza a habilitação, sob pena de se admitir risco à Administração e de se violar a vinculação ao edital.

5. DA IMPOSSIBILIDADE DE SUPRIMENTO POSTERIOR – LIMITES DA DILIGÊNCIA

A ausência dos documentos exigidos no edital **não pode ser suprida posteriormente**, pois a fase de habilitação possui caráter **preclusivo, objetivo e vinculado**, sendo restrita à análise dos documentos apresentados no momento oportuno. A legislação, a doutrina e a jurisprudência são firmes em vedar qualquer complementação posterior que importe em inclusão de documentos essenciais.

A diligência prevista no art. 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021 não tem caráter reparador ou substitutivo; trata-se de instrumento meramente **esclarecedor**, destinado a sanar dúvidas sobre documentos já apresentados.

A lei é expressa ao proibir a utilização da diligência para inserir documentos ausentes, sob pena de violação à isonomia, ao julgamento objetivo e à vinculação ao edital.

Assim, quando a licitante deixa de apresentar documento essencial — como a Garantia de Proposta, a CAO ou a Carta de Fiança Bancária — a consequência legal e editalícia é **inevitavelmente a inabilitação**, não havendo margem para flexibilizações.

Jurisprudência:

TCU – Súmula 473 – “Diligência não pode ser utilizada para inserir documentos não apresentados.”

TCU – Acórdão 1.214/2013 – Plenário – “É vedado sanar ausência de documento essencial por diligência.”

TCU – Acórdão 462/2020 – Plenário: “O edital vincula licitantes e Administração.”

TCU – Acórdão 1.925/2017 – Plenário: “Dispensa de documento obrigatório viola a isonomia.”

Doutrina:

Jacoby Fernandes:

“Documento inexistente na sessão não pode ser criado ou juntado posteriormente.”

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

“A Administração deve aplicar rigidamente o edital.”

6. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, resta evidente que a empresa **ORIENTE** não atendeu às exigências editalícias indispensáveis à sua habilitação, deixando de apresentar documentos essenciais cujo caráter é eliminatório, quais sejam: **a Garantia de Proposta e a Certidão de Acervo Operacional (CAO)**.

A ausência desses documentos, por si só, já impõe a **inabilitação automática**, uma vez que:

- a garantia de proposta é requisito obrigatório e sua falta viola diretamente o art. 58 da Lei nº 14.133/2021 e os itens 3.13.2 e 3.13.3 do edital;
- a CAO é documento indispensável para comprovar capacidade técnico-operacional, não podendo ser presumida nem suprida posteriormente;
- a Carta de Fiança Bancária, exigida no Anexo XXIX, é documento essencial para assegurar a futura execução contratual e sua ausência impede o prosseguimento do licitante no certame.

Adicionalmente, é incontroverso que a fase de habilitação possui natureza **preclusiva**, restringindo-se à análise dos documentos apresentados **dentro do prazo** estabelecido pelo edital. A legislação e a jurisprudência dos Tribunais de Contas são firmes no sentido de que **documento inexistente não pode ser suprido posteriormente**, sendo vedada a complementação via diligência (TCU – Súmula 473; Acórdãos 1.214/2013, 2.152/2015 e 3.048/2016 – Plenário).

A manutenção da habilitação da empresa ORIENTE, diante da ausência dos documentos exigidos, configuraria violação aos princípios da **vinculação ao edital, legalidade, isonomia, julgamento objetivo, eficiência e segurança jurídica**, além de gerar desequilíbrio competitivo em relação às demais licitantes que cumpriram integralmente as condições estabelecidas.

Assim, **não há espaço jurídico** para outra medida que não seja a **inabilitação da empresa ORIENTE**, com a consequente convocação da próxima licitante classificada, em estrita observância às normas legais e editalícias aplicáveis.



7. DO PEDIDO

Diante do exposto requer-se:

1. Conhecimento do recurso por sua tempestividade;
2. Inabilitação da empresa ORIENTE pela ausência da CAO e da Garantia de Proposta;
3. Correção do checklist;
4. Convocação da próxima licitante classificada.

Termos em que,
Pede deferimento.

CONSÓRCIO BELFORD ROXO
EDUARDO VALERIANO ALVES