



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado das Cidades
Subsecretaria de Administração e Finanças

DESPACHO DE RESPOSTA AO RECURSO E CONTRARRAZÕES

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 016/2025

PROCESSO SEI-510001/000317/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE DUPLICAÇÃO DO VIADUTO SOBRE A RODOVIA PRESIDENTE DUTRA, NA AVENIDA DA ROCHA E RECOMPOSIÇÃO DE PAVIMENTO, NOS MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO/RJ E MESQUITA/RJ,.

RECORRENTE:

1) CONSÓRCIO BELFORD ROXO (empresa líder PROCEC);

CONTRARRAZOANTE:

1) ORIENTE CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.

1- INTRODUÇÃO

Encerrada a fase de intenção de interposição de recurso no sistema SIGA, conforme consta em Ata lavrada no dia 14/11/2025 (index 120010233), devidamente manifestada a intenção de recurso, a Recorrente acima identificada interpôs recurso administrativo (index 119429900) contra o Ato administrativo que HABILITOU a empresa vencedora e ora Contrarrazoante (index 120003494), cujos tópicos serão abordados no decorrer deste documento. Eis o breve relato, passa-se à análise.

2- DA TEMPESTIVIDADE

O procedimento para interposição de recurso administrativo está disciplinado na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Edital da Concorrência Eletrônica nº 016/2025 (index 105969099), tendo sido ambos, tanto o Recurso como as Contrarrazões apresentados no prazo, sendo o Conhecimento a medida que se impõe.

3- DOS RECURSOS

Nos termos do Edital Convocatório, a fase recursal está disposta da seguinte forma, no item 9 e seguintes:

9. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO E DOS RECURSOS

(...)

9.2 Qualquer licitante poderá, durante o prazo de 15 minutos após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

9.2.1 As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, no prazo de três dias úteis, em campo próprio do sistema eletrônico de contratações ou, em sua indisponibilidade, para ambos e-mails funcionais sendo o envio obrigatório: licitacao.secid@ciudades.rj.gov.br e licitacao.secid01@gmail.com, mediante confirmação de recebimento, contados: a) a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação; b) a partir da ata de julgamento, nas licitações com inversão de fases.

9.2.2 Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

9.2.3 Os recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos.

9.2.4 Caberá ao agente de contratação, no prazo de 3 (três) dias úteis, receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade superior quando mantiver sua decisão, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

9.2.5 Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

9.2.6 O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

9.2.7 O acolhimento do recurso invalida tão somente os atos insuscetíveis de aproveitamento.

Sendo assim, tendo em vista que houve a manifestação da intenção de recorrer, a apresentação das razões recursais e de contrarrazões, dentro do prazo estabelecido, considera-se atendido o requisito da tempestividade, admitindo-se o seu CONHECIMENTO.

Na forma da Lei 14.133/2021, a fase recursal está assim disciplinada:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

(...)

II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições
I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;
II - a apreciação dar-se-á em fase única.
§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.
§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.
§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.
§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

Assim, resta demonstrada a adequação dos termos do Edital à Lei de Regência do certame.

4- ADMISSIBILIDADE

A peça recursal, assim como as contrarrazões apresentadas cumprem os requisitos de admissibilidade previstos na legislação e no Edital, medida que impõe o seu CONHECIMENTO e PROCESSAMENTO, pelo que se passa à análise de suas alegações, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos, expresso no art. 50 da Lei 9.784/99.

5- ANÁLISE CONJUNTA

5.1. RECURSO CONSÓRCIO BELFORD ROXO (empresa líder PROCEC)

Sustenta a Recorrente, em apertada síntese, que houve HABILITAÇÃO INDEVIDA da empresa ORIENTE CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA., considerando que a empresa deixou de apresentar CAO – Certidão de Acervo Técnico, assim como a garantia da proposta, ambos requisitos previstos em Edital.

Em suas razões recursais, a empresa líder do consórcio argumenta que documento não constante no momento próprio não pode ser suprido por meio de diligência, colacionando doutrina e jurisprudência como suporte de sua argumentação.

Todavia, no que concerne à garantia de proposta, o equívoco partiu de falha administrativa desta Comissão, que deixou de juntar aos autos a garantia de proposta. Tal fato se comprova pelo documento index 119430577, onde consta a data e hora da emissão da garantia, que é anterior à abertura da licitação. Desse modo, em relação a este ponto, não há que se falar em documento novo obtido por meio de diligência.

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.

A vedação à inclusão de novo documento, anteriormente prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e agora no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

A assertiva acima consta do Acórdão 1211/2021 TCU ^[1] Plenário, que desde 2021 tem adotado uma interpretação diferente das premissas expostas nas razões recursais. De acordo com essa nova abordagem, não se considera um documento novo quando ele atesta uma condição que já existia antes da abertura da sessão pública da licitação. Em outras palavras, se um licitante não anexa um documento existente, por equívoco ou falha, antes da abertura da licitação, o TCU considera esse erro sanável, passível de correção, permitindo que o licitante envie a documentação faltante, em vez de inabilitá-lo. É a materialização do formalismo moderado, tão incensado atualmente.

Embora ainda não pacificada no âmbito do STJ e da AGU, a orientação mencionada, que permite a correção de erros sanáveis na documentação de habilitação e de proposta, foi citada e confirmada em outros julgamentos do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme evidenciado pelos Acórdãos 2443/2021 e 468/2022 - Plenário.

Vê-se, assim, que a proposta atendeu às especificações do objeto, mas por conta de um formalismo exagerado por parte da comissão de licitação, em prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa seria desclassificada. A busca da melhor proposta deve sobrepujar o apego à literalidade de regras formais.

Repise-se que, no caso presente, a falha não pode ser atribuída à licitante, tendo em vista que a Comissão deixou de divulgar documento encaminhado e pré-existente à abertura do certame, conforme faz prova a documentação juntada. A adoção do formalismo moderado pode e deve ser aplicado, sob pena de prejudicar o licitante que cumpriu com a contratação da garantia da proposta, considerando que as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Esta postura é reforçada pelo direito de petição, significando dizer que a medida adotada pela Comissão primou pela eficiência e celeridade, posto que certamente a licitante prejudicada obteria o direito em momento posterior, à custa de todo o retrabalho, sobretudo porque reconhecido a falta de disponibilização do documento no Portal decorreu de falha administrativa interna desta Comissão, isenta de culpa da licitante/recorrida.

Assim, ainda que se reconheça que no presente caso não houve estrita observância às regras previstas no edital, diante da ausência de prejuízos à Administração, posto que restou provisoriamente vencedora a proposta mais vantajosa, acompanho o posicionamento externado pelo TCU no Acórdão 1211/2021-Plenário.

Acerca da alegação de que a empresa não teria apresentado a CAO – Certidão de Acervo Técnico, como comprovação da capacidade operacional da licitante, novamente temos aqui a aplicação do formalismo moderado, considerando o que dispõe o item editalício:

4. HABILITAÇÃO TÉCNICA

4.1. Prova de atendimento aos requisitos do Art. 67, previstos na Lei no 14.133/2021.

4.2. Comprovação de aptidão para a execução da obra/prestação de serviços, de acordo com as características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto, mediante a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), que no Art. 53 da Resolução 1.137/2023 do CONFEA é definido como: “Art. 53. A Certidão de Acervo Operacional – CAO é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Creas, o registro da(s) anotação(ões) de responsabilidade técnica (ART) registrada(s)”, na seguinte forma:

1. A exigência de atestado é restrita às parcelas de maior relevância, sendo estas as que possuam valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, §1º, da Lei no 14.133/2021).
2. Exigindo-se quantitativo mínimo, deverá ser observado o limite máximo de 50% da quantidade que se pretende efetivamente contratar, conforme art. 67, §2º, da Lei no 14.133/2021.

O fim almejado é a comprovação da capacidade técnica operacional, a qual se dá por meio dos atestados averbados junto ao conselho competente, que certifiquem a empresa haver prestado os serviços nas quantidades e qualidades previamente estabelecidas. Em outras palavras, a exigência de CAO tem como objetivo comprovar a capacidade técnico-operacional da empresa, ou seja, que ela já executou serviços similares de complexidade equivalente ao objeto da licitação.

Desse modo, se os atestados apresentados contêm todas as informações necessárias para demonstrar essa capacidade (como a descrição dos serviços, quantidades, local e período, devidamente registrados no conselho profissional competente), cumprem de forma inequívoca a mesma finalidade da CAO.

O Tribunal de Contas da União (TCU) e outros órgãos de controle orientam que a desclassificação ou inabilitação de um licitante por falhas sanáveis ou por excesso de formalismo deve ser evitada, desde que não haja ofensa aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital, e que a documentação apresentada permita a avaliação da qualificação requerida, conforme o mesmo Acórdão citado em linhas anteriores.

Importante dizer que a ideia que antecede aplicação do princípio do formalismo moderado nos processos administrativo licitatórios é precisamente a ponderação dos princípios. Entendemos, na mesma linha de pensamento de Alexy^[2], que o conceito de direito deve relacionar três elementos necessários: o da legalidade conforme o ordenamento, o da eficácia social e o da correção material.

O aprofundamento destes elementos extrapolam o objeto da presente análise, todavia, sobreleva esclarecer que é a partir de sua conjugação que se origina o conceito de princípios, onde a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e a decisões administrativas, conforme sustenta Lucia Valle Figueiredo, aduz: “parece-nos que a falta da referida congruência viola, na verdade, o princípio da legalidade, porque, no caso, ou há vício nas razões impulsionadores da vontade, ou vício estará no objeto desta. A falta de razoabilidade, na hipótese, é puro reflexo da inobservância de requisitos exigidos para a validade da conduta. Por outro lado, quando a falta de razoabilidade se calca em situação a qual o administrador tenha em mira algum interesse particular violado estará sendo princípio da moralidade, ou da impessoalidade.

A aplicação do princípio do formalismo moderado nos processos licitatórios, que orienta os debates no âmbito da Teoria dos Princípios e que estabelece ditames à atuação do juiz (e no nosso caso, dos agentes da Administração Pública) além de ser adotado por grande parte dos juristas e ordinariamente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal nos fundamentos de suas decisões.

Ao lado das normas, os princípios são mandados de otimização e, como tais, são normas que ordenam que algo seja realizado em máxima medida relativamente às possibilidades reais e jurídicas. Isso significa que elas podem ser realizadas em diversos graus e que a medida exigida de sua realização depende não somente das possibilidades reais, mas também das possibilidades jurídicas. As possibilidades jurídicas da realização de um princípio são determinadas não só por regras, como também, essencialmente por princípios opostos.

Isso implica que os princípios sejam suscetíveis e carentes de ponderação. A ponderação é a forma característica da aplicação de princípios. Diante destes conceitos, considerando que centro da discussão é adoção do princípio do formalismo mitigado em situações jurídicas que possuem delimitações legais positivadas, faz-se necessário mencionar alguns pontos que, na visão pós-positivista do direito, distinguem as regras jurídicas dos princípios.

Na linha de raciocínio já traçada, as normas jurídicas são mandados definitivos que exprimem uma prescrição que apenas admitem sua aplicação pelo critério do ‘tudo-ou-nada’, ou seja, ou serão aplicadas, ou não. E em caso de eventual conflito entre normas, haverá a prevalência de uma sobre a outra, tornando a primeira inválida, salvo, é claro, nos casos em que uma regra excepciona a outra.

Por outro lado, os princípios, por se tratarem de mandados de otimização que ordenam que algo seja realizado em máxima medida relativamente às possibilidades reais e jurídicas, apresentam um grau de imposição apenas *prima facie*, tendo em vista que poderão ser superadas por outros princípios, caracterizando-se, em regra, como não absolutas.

Assim, diante da colisão entre princípios, deverá ser conferida uma valoração a cada postulado, atribuindo-se peso de acordo com o caso concreto, sem que com isso haja a invalidação de um princípio em detrimento do outro e sem que se esgote o núcleo essencial daquele de menor peso relativo. Esta lógica é bem explanada pelo ilustre professor e constitucionalista, Bernardo Gonçalves Fernandes^[3], que assim expõe:

Destarte, em face de uma colisão entre princípios, o valor decisório será dado a um princípio que tenha, naquele caso concreto, maior peso relativo, sem que isso signifique invalidação daquele compreendido como de peso menor. Para Alexy, nesses termos, teríamos que observar a lei da ponderação: “Quanto maior é o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior deve ser importância da satisfação do outro”. Em face de outro caso, portanto, o peso dos princípios poderá se redistribuído de maneira diversa, pois nenhum princípio goza antecipadamente de primazia (precedência incondicionada) sobre os demais. (grifos no original)

Diante do exposto, esta Comissão entende que a aplicação do formalismo moderado, sem, contudo, negar que o formalismo constitui importante medida de segurança e previsibilidade dos atos e contribui para garantir o devido processo legal e o cumprimento dos direitos do particular e dos interesses da administração.

No entanto, deve-se ter em mente que o processo administrativo, em especial o licitatório, não representa um fim em si mesmo, mas um meio para o atendimento das necessidades públicas. Neste sentido, o professor Adilson Dallari esclarece que “a licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho leciona que “não se desconhece que no direito público é fundamental o princípio da solenidade dos atos, mas as formas têm que ser vistas como meio para alcançar determinado fim. Portanto, insistimos em que se tem por criticável qualquer exagero formal por parte do administrador. Se a forma simples é bastante para resguardar os direitos do interessado, não há nenhuma razão de torná-la complexa. Cuida-se, pois, de conciliar a segurança dos indivíduos com a simplicidade das formas.”

6- CONCLUSÃO

A atuação da Administração Pública é norteada pelos princípios basilares contemplados expressamente no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e submete-se também à observância de princípios implícitos que decorrem da CF/88, como princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, da efetividade, da adequação, da lealdade ou boa-fé processual e da cooperação. Como fonte normativa central, que orienta todo o ordenamento jurídico, os princípios se estendem, por lógica, a todos os processos administrativos instaurados pela Administração Pública, inclusive os licitatórios.

Digno de nota as inovações trazidas pela nova lei de licitações (Lei Federal nº 14.133/1993) que, destinando título especial aos princípios, inclui expressamente os princípios do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade, além de orientar pela observância do disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). E quanto a este último, destaque-se os arts. 20 e 21, a orientar a atuação administrativa.

Repisa-se que este órgão dispõe de profissionais habilitados para subsidiar a análise e manifestação desta Comissão e da Autoridade Superior, conforme consta do index 120010518, finalizando a etapa de RECURSOS E CONTRARRAZÕES no âmbito desta serventia.

Por todo o exposto, com base na Lei de regência do certame e nos itens do Edital, devidamente fundamentados e comprovados, opina-se pelo **CONHECIMENTO do Recurso apresentado**, no mérito pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, conforme relatório acima e, pelo **CONHECIMENTO das CONTRARRAZÕES**, no mérito pelo seu **PROVIMENTO**, que enseja a **MANUTENÇÃO DA HABILITAÇÃO DA EMPRESA ORIENTE CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.**, pelos fundamentos expostos.

Submeto a presente manifestação à Autoridade Superior, na forma prevista no item 9.2.4. do Edital para consideração e decisão final.

Emily S. Calheiros de N. Moraes

Presidente da Comissão

Cláudio Henrique Cruz dos Santos

Vitor Navarro Contreiras

Membros da Comissão

[1] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%NUMACORDAO%253A1211%20ANOACORDAO%253A2021%20COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc%252C%20NUMACORDAOINT%20desc/0

[2] ALEXY, Robert. op. cit., p. 85

[3] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2019, p. 258
Rio de Janeiro, 02 dezembro de 2025



Documento assinado eletronicamente por **Emily Soares Calheiros de Novaes Moraes, Assistente III**, em 02/12/2025, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Henrique Cruz dos Santos, Coordenador**, em 02/12/2025, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Navarro Contreiras, Ajudante**, em 02/12/2025, às 11:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **120012751** e o código CRC **E13786ED**.

Referência: Processo nº SEI-510001/000317/2025

SEI nº 120012751

Rua Beatriz Larragoiti Lucas, 121, 6º andar - Bairro Cidade Nova, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20211-175
Telefone: