**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

**VOTO GCS-3**

**PROCESSO:** **TCE-RJ n° 103.162-4/2025**
**ORIGEM:** **SEC EST INFRA E OBRAS PÚBLICAS**
**ASSUNTO:** **REPRESENTAÇÃO**
**INTERESSADO:** **LÍDER CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA.**

**REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO RELATIVO À CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N° 20/2024. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO RAMO DE ENGENHARIA PARA OBRA DE DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO EM DIVERSAS RUAS DE ITACURUÇÁ, 3° DISTRITO DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA. CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO QUANTO AO MÉRITO. COMUNICAÇÃO COM DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.**

Cuidam os autos de Representação, com pedido de tutela provisória, interposta pela pessoa jurídica de direito privado LÍDER CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o n° 01.274.719/0001-83, sediada na Rua Marechal Deodoro, n° 79 – Sala 605 – Centro – Petrópolis/RJ, em face de supostas irregularidades praticadas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas na condução do processo licitatório relativo à Concorrência Eletrônica n° 20/2024 (processo administrativo n° SEI-330001/001441/2024), que tem por objeto a contratação de empresa especializada no ramo de engenharia para obra de drenagem e pavimentação em diversas ruas de Itacuruçá, 3° distrito do município de Mangaratiba – RJ, no valor estimado de R$ 2.448.414,15 (dois milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e quatorze reais e quinze centavos), com certame realizado no dia 14/01/2025, tendo havido a adjudicação do

objeto e consequente celebração do contrato administrativo com a licitante declarada vencedora do certame, Construtora Axial Ltda. e posteriormente suspenso os pagamentos decorrentes do referido contrato por força de determinação desta Corte de Contas.

Trata-se da **3ª (terceira) submissão** da Representação em exame à apreciação desta E. Corte de Contas. Em 29/04/2025, proferi decisão Monocrática do seguinte teor:

> *I- Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação, uma vez que estão presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade;*
>
> *II- Pela **CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** pleiteada, determinando-se ao atual titular da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas que **suspenda os pagamentos decorrentes do Contrato Administrativo nº 005/2025**, firmado com a empresa CONSTRUTORA AXIAL LTDA, até ulterior deliberação deste Tribunal;*
>
> *III- Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual titular da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas, com base no art. 15, inciso I do Regimento Interno desta Corte, para que, **no prazo de 10 (dez) dias**, se manifeste de forma exauriente, quanto às impropriedades abordadas na presente Representação;*
>
> *IV-Pela **COMUNICAÇÃO** à sociedade empresária Construtora Axial Ltda., com sede na Av. Ayrton Senna, n° 2.600, bloco 5B, salas 201,202 e 227, Barra da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ/MF sob o n° 33.267.267/0001-07, na pessoa de seu representante legal, com base no art. 15, inciso I do Regimento Interno desta Corte, para que, **no prazo de 10 (dez) dias**, manifeste-se acerca das irregularidades veiculadas por meio desta Representação;*
>
> *V- Pela **COMUNICAÇÃO** à Representante, na forma prevista no art.15, inciso I c/c art. 110 do RI-TCE, a fim de que tome ciência desta decisão.*

Em decorrência da decisão acima transcrita, o jurisdicionado encaminhou as informações que vieram a constituir o documento eletrônico TCE-RJ nº 9.321-1/2025 de 12/05/2025. Por sua vez, o representante legal da Construtora Axial LTDA. trouxe manifestação por meio do documento eletrônico TCE/RJ nº 9.231-0/2025 de 13/05/2025.

Em sua reanálise técnica, o Corpo Instrutivo assim se manifesta, em conclusão, por meio da instrução constante da peça eletrônica "*13/06/2025 – Informação CAD-MOBILIDADE"*:

> ***3) DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***
>
> *Sugere-se ao Egrégio Plenário a adoção das seguintes medidas:*
>
> ***1. PROCEDÊNCIA** da Representação em apreço quanto ao seu mérito, **CONFIRMANDO-SE A TUTELA PROVISÓRIA** deferida na decisão de 29/04/2025;*
>
> ***2. DECLARAÇÃO DE NULIDADE** do **ato de inabilitação do consórcio CONSTRUTOR LÍDER MONJARDIM VALE VERDE**, bem como dos **demais atos administrativos subsequentes**, adotados no processo licitatório relativo à Concorrência Eletrônica n° 20/2024 (processo administrativo n° SEI-330001/001441/2024).*
>
> ***3. COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas (SEIOP), nos termos do Novo Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 338/2023, para que atenda à seguinte **DETERMINAÇÃO**:*
>
> *a) Declare **NULIDADE DO CONTRATO SEIOP nº 005/2025** , celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas (SEIOP) e a empresa Construtora Axial LTDA., tendo em vista a ocorrência de inabilitação técnica de participante consorciado em desacordo com o Art. 15, III, da Lei nº 14.133/2021 e, caso entenda pertinente, da licitação de que se originou, podendo, alternativamente, retornar o procedimento na fase em que houve a desclassificação irregular da Representante;*
>
> ***4. COMUNICAÇÃO** ao titular do Órgão Central de Controle Interno para que acompanhe o cumprimento da presente decisão e, em caso de descumprimento, dê ciência imediata a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária, de acordo com o inc. IV, art. 53 e art. 55 da Lei Complementar nº 63/90;*
>
> ***5. CIÊNCIA** Sociedade Empresária CONSTRUTORA AXIAL LTDA para que tome ciência da decisão desta Corte, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 338/2023;*
>
> ***6. CIÊNCIA** ao Representante para que tome ciência da decisão desta Corte, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 338/2023;*
>
> ***7. ARQUIVAMENTO** do presente processo.*

O douto Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, representado pelo Procurador de Contas Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifesta-se de

acordo com o Corpo Instrutivo, por meio do parecer constante da peça eletrônica *"17/06/2025 – Informação GP1-SPAMT"*.

**É o Relatório.**

Registro que atuo nestes autos nos termos do art. 216 do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista o Ato Executivo nº 26.183, exarado pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, publicado no DOERJ de 27 de março de 2024.

Em breve síntese, rememoro que a Representante ingressou com a presente Representação sustentando que apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração, no valor de R$ 2.050.000,00, e que, apesar disso, foi inabilitada sob a justificativa de que não teria comprovado a execução das parcelas de maior relevância técnica exigidas pelo Edital, conforme previsto no Anexo 4 do instrumento convocatório.

Em sua narrativa, a Representante aduz que participou do certame em consórcio com a empresa Monjardim Construções Ltda., tendo adotado o procedimento previsto no item 8.11 do edital, o qual permite que a habilitação técnica seja comprovada por meio do somatório dos quantitativos de cada consorciado. Argumenta que tal possibilidade está de acordo com o art. 15 da Lei nº 14.133/2021, que regula a participação de empresas em consórcio em licitações públicas, inclusive autorizando que a qualificação técnica seja apresentada de forma conjunta, desde que não haja disposição contrária no edital.

Em sede de cognição sumária, identifiquei a presença de indícios de irregularidade no processo licitatório e reputei prudente proferir a decisão monocrática, datada de 29/04/2025, pelo **deferimento da medida cautelar pleiteada a fim de que fossem suspensos os pagamentos decorrentes do Contrato Administrativo nº 005/2025**, firmado com a empresa CONSTRUTORA AXIAL LTDA até o julgamento de mérito da presente Representação. Além disso, determinei a realização de **nova comunicação ao jurisdicionado e ao representante legal da empresa contratada com o fim de aperfeiçoar o contraditório**.

Em atendimento, o jurisdicionado apresentou os esclarecimentos contidos no documento eletrônico TCE/RJ nº 9.321-1/2025 e a empresa contratada apresentou manifestação contida no documento eletrônico TCE/RJ nº 9.231-0/2025, os quais passo a analisar.

Em seus argumentos de defesa, o jurisdicionado enfatizou que, embora a Lei nº 14.133/2021 preveja a possibilidade de comprovação conjunta da habilitação técnica em consórcios, tal faculdade não pode ser interpretada como autorização para que uma empresa carente de qualificação se beneficie integralmente do acervo da outra, especialmente no que diz respeito às parcelas de maior relevância, concluindo pela legalidade e correção do procedimento adotado, refutando os fundamentos da tutela concedida pelo TCE-RJ.

A seu turno, o representante legal da contratada – Construtora Axial Ltda. – destacou que não teve qualquer participação ou influência nas decisões da Comissão de Licitação da SEIOP, sendo esta a responsável exclusiva pela análise de habilitações e inabilitações com base nos critérios estabelecidos no edital e na legislação pertinente. A empresa sustentou que cumpriu rigorosamente todos os requisitos de habilitação previstos no edital da Concorrência Eletrônica nº 20/2024 e, por consequência, foi declarada vencedora do certame pela Comissão de Licitação da SEIOP.

Passando-se ao exame de mérito, verifico que, ao contrário do que defende o jurisdicionado, a exigência de comprovação individualizada da qualificação técnico-operacional por todas as empresas consorciadas, especialmente no tocante às parcelas de maior relevância, não encontra respaldo no instrumento convocatório (item 8.11[1]), tampouco no art. 15, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

No processo licitatório em apreço, observo que o item 8.11 do edital da Concorrência Eletrônica nº 20/2024 admite de forma inequívoca o somatório dos quantitativos de cada participante do consórcio, sem impor a obrigação de que cada

[1] 8.11. Quando permitida a participação de consórcio de empresas, a habilitação técnica, quando exigida, será feita por meio do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, quando exigida, será observado o somatório dos valores de cada consorciado.

consorciado comprove, isoladamente, experiência nas parcelas de maior relevância técnica.

Dessa maneira, a interpretação conferida pela Administração ao conteúdo editalício extrapolou os limites do texto convocatório e introduz uma condição não expressamente prevista, o que afrontou o princípio da vinculação ao edital.

Além disso, importa ressaltar que, nos termos do art. 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, os integrantes do consórcio respondem solidariamente pela execução contratual. Tal circunstância oferece segurança jurídica à Administração, que poderá exigir o cumprimento integral das obrigações contratuais de qualquer das partes. Portanto, a ausência de atestado técnico individual por um dos consorciados não representa, por si só, risco à execução do objeto, já que todos os membros do consórcio assumem responsabilidade plena e solidária pelo cumprimento do contrato.

Nesse cenário, é possível concluir que a licitação foi conduzida de forma irregular pelo jurisdicionado. A exigência de que a representante comprovasse os quantitativos de cada consorciado para fins de habilitação técnica no certame contraria não somente as diretrizes claras estabelecidas no edital licitatório em seu item 8.1.1, mas também o disposto pelo art. 15, III, da Lei nº 14.133/2021.

O vício identificado comprometeu a legalidade do julgamento da fase de habilitação, ensejando a exclusão indevida de proposta que apresentou menor valor e, à luz dos parâmetros legais, preenchia os requisitos de qualificação técnica mediante o somatório de atestados consorciados, conforme expressamente permitido pelo edital.

Dessa forma, diante da ausência de exigência clara e justificada quanto à obrigatoriedade de comprovação individualizada das parcelas de maior relevância, e considerando que a Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a comprovação técnica por somatório, sem distinção quanto à titularidade individual dos atestados, alinho-me ao parecer das instâncias instrutivas para **julgar procedente** a Representação, devendo o jurisdicionado anular o ato de inabilitação do consórcio CONSTRUTOR LÍDER MONJARDIM VALE VERDE, bem como os demais atos

administrativos subsequentes adotados no processo licitatório relativo à Concorrência Eletrônica n° 20/2024 (processo administrativo n° SEI-330001/001441/2024), incluindo o Contrato SEIOP nº 005/2025, uma vez que restou identificada a ocorrência de ilegalidade durante a sua realização, de forma que somente a sua anulação e, consequentemente, dos atos posteriores, representará medida eficaz e suficiente para corrigir a irregularidade.

A inabilitação indevida de empresa que apresentou o menor valor e que reúne as condições de qualificação técnica no procedimento licitatório representa afronta ao princípio da competitividade, podendo resultar no prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração Pública.

Contudo, entendo que as providências a serem determinadas ao Gestor **devem ser objeto de comprovação junto a este Tribunal previamente ao arquivamento dos autos, tendo em vista o prejuízo à competitividade e à vantajosidade da contratação pública, a demandar imediata atuação desta Corte quanto ao seu atendimento**.

Por fim, considerando que a Tutela Provisória concedida por meio da Decisão Monocrática de 29/04/2025 teve seus efeitos exauridos, em razão da decisão pela Procedência no presente processo e das Determinações consignadas nesta decisão, confirmo a referida Tutela.

*Ex positis*, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público Especial, e,

**VOTO:**

I- Pela **CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA**, concedida por meio da Decisão Monocrática de 29/04/2025;

II- Pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação quanto ao mérito;

III- Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas (SEIOP), nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que atenda à seguinte **DETERMINAÇÃO:**

- Proceda, no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência desta decisão, à anulação do **ato de inabilitação do consórcio CONSTRUTOR LÍDER MONJARDIM VALE VERDE**, bem como dos **demais atos administrativos subsequentes** adotados no processo licitatório relativo à Concorrência Eletrônica n° 20/2024 (processo administrativo n° SEI-330001/001441/2024), incluindo o **Contrato SEIOP nº 005/2025**, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas (SEIOP) e a empresa Construtora Axial LTDA, encaminhando documentação comprobatória a esta Corte de Contas.

IV- Pela **COMUNICAÇÃO** ao titular do Órgão Central de Controle Interno para que acompanhe o cumprimento da presente decisão e, em caso de descumprimento, dê ciência imediata a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária, de acordo com o inc. IV, art. 53 e art. 55 da Lei Complementar Estadual nº 63/90;

V- Pela **COMUNICAÇÃO** à sociedade empresária CONSTRUTORA AXIAL LTDA. para que tome ciência da decisão desta Corte, nos termos do art.15, inciso I do Regimento Interno deste Tribunal;

VI- Pela **COMUNICAÇÃO** à Representante, na forma do art. 15, inciso I, c/c art. 110 do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência da presente decisão.

GCS-3,

**CHRISTIANO LACERDA GHUERREN**
**Conselheiro Substituto**



Assinado Digitalmente por: CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Data: 2025.07.22 13:51:01 -03:00
Razão: Processo 103162-4/2025. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 71760ea5-311d-4901-8e3b-33e78279e155
Local: TCERJ