



PREFEITURA DE
PACATUBA



Processo Administrativo
PREGÃO ELETRÔNICO
Nº 01.016/2025-PERP

RESPOSTA
RECURSO ADMINISTRATIVO
PONTUAL RENT A CAR LTDA
(LOTES 01 e 03)

BLL



**INFORMAÇÕES
RECURSO**

PREGÃO ELETRÔNICO N° 01.016/2025-PERP

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER A DEMANDA DO MUNICÍPIO DE PACATUBA/CE

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS DA EMPRESA SOBERANA MIX REPRESENTAÇÕES LTDA (CNPJ N° 57.996.858/0001-75) – LOTES 01 E 03.

PREÂMBULO

Nesta data, a Pregoeira do Município de Pacatuba passa à análise do **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela licitante **PONTUAL RENT A CAR LTDA**, devidamente qualificada nos autos deste processo, doravante denominada Recorrente, em face da decisão que classificou a proposta de preços da Licitante **SOBERANA MIX REPRESENTAÇÕES LTDA** nos Lotes 01 e 03 deste certame, o que se dá nos seguintes termos:

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela empresa **PONTUAL RENT A CAR LTDA** em face da decisão desta Pregoeira que classificou a proposta de preços da Licitante **SOBERANA MIX REPRESENTAÇÕES LTDA**, no qual alega em síntese:

Quanto ao Lote 01:

- a) Que a proposta de preços da Recorrida é inexequível, tendo em vista o preconizado no art. 34 da Instrução Normativa nº 73/2022 e no item 7.7 do edital e, apesar de aberta diligência, na fase de classificação, a Recorrida se limitou a apresentar uma planilha de composição de custos unitários, sem, contudo, apresentar contrato de prestação de serviços compatível com o objeto licitado, requisito obrigatório à comprovação de exequibilidade nos termos do item 7.9.1. do edital, o qual exige de forma concomitante a apresentação de planilha de custos detalhada e contrato de prestação de serviço compatível com a oferta da licitante (alíneas “a” e “b” do item 7.9.1. do edital). No entanto, ao apreciar a documentação comprobatória da Recorrida, relata que não foram sanados os pontos de obscuridade que ensejaram a realização de diligências, de sorte que não foi apresentado contrato de prestação de serviços compatível com a proposta realizada pela Recorrida, razão pela qual deve ser desclassificada do presente certame, vez que não foi capaz de



comprovar a exequibilidade de sua proposta conforme os parâmetros legalmente estabelecidos.

- b) Que a garantia de proposta da Recorrida está em desconformidade com o estabelecido no edital, pois foi apresentada no valor de R\$ 7.292,75 (sete mil duzentos e noventa e dois reais e setenta e cinco centavos), correspondente a aproximadamente 0,35% (ZERO VÍRGULA TRINTA E CINCO POR CENTO) do valor estimado para o Lote 01, em descumprimento ao item 5.11.1. do edital; e que a Lei nº 14.133/2021 veda a inclusão posterior de novos documentos que deveria constar originalmente na documentação, razão pela qual não podem ser sanadas em sede de diligências as irregularidades vislumbradas na documentação da Recorrente, admitindo a possibilidade de juntada posterior somente em caso de (i) complementação de informações; ou (ii) atualização de documentos com validade expirada, não se encaixando a presente situação em nenhuma dessas previsões.
- c) Que a documentação atinente à qualificação técnica da Recorrida não possui qualquer adequação com o objeto ora licitado, tendo em vista que o Lote 01 da presente licitação tem como objetivo a contratação de 37 (trinta e sete) veículos passeio tipo hatch pelo período de 12 (doze) meses e o contrato apresentado pela Recorrida possui a locação de carro passeio por somente 350 (trezentos e cinquenta) horas, o que equivale a somente 14 (quatorze) dias corridos, restando descumprido o item 8.6.1. do edital que determina às licitantes o dever de comprovar aptidão para execução de serviço equivalente ou superior com o objeto da contratação, contudo, não é isso que ocorre no único atestado de capacidade técnica apresentado pela SOBERANA MIX, o qual contém o objeto licitado em quantitativos consideravelmente inferiores aos exigidos.

Quanto ao Lote 03, invoca os mesmos argumentos relativamente à inexequibilidade da proposta e da qualificação técnica e quanto à garantia de participação sustenta que a Recorrida apresentou garantia de sua proposta em completa desconformidade com o estabelecido no edital, pois o documento é relativo à outra licitação, no caso, a CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 03.013/2025-CE. Invoca o subitem 5.11.1 do instrumento convocatório, que exige que a apresentação de garantia seja feita no ato de cadastramento da proposta, e o subitem 5.14. que dispõe que as licitantes que não apresentarem a garantia de proposta nas condições estabelecidas no edital estarão impedidas de continuar participando das fases seguintes do processo, devendo sua proposta ser declarada como desclassificada.

Em sede de contrarrazões a Recorrida refuta as alegações do Recorrente quanto ao recurso interposto em face da proposta de preços ofertada no Lote 01, aduzindo, em linhas gerais, que **cumpriu integralmente** todas as exigências estabelecidas no instrumento convocatório e que a licitação se destina a garantir a



observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

No que é pertinente à inexequibilidade da proposta, alega que apresentou Planilha de composição de custos unitários conforme o item 7.9.1, alínea "a" do Edital, para comprovar a exequibilidade da proposta apresentada, atendendo ao disposto no Edital.

Quanto à garantia de proposta reconhece que, por um equívoco formal, foi anexado ao sistema de licitação o comprovante de seguro-garantia referente a outro procedimento licitatório (Concorrência Eletrônica nº 03.013/2025-CE), também realizado junto à Prefeitura de Pacatuba/CE na mesma semana. No entanto, destaca que: o seguro-garantia no valor correto de R\$ 20.375,55 (1% do valor estimado do lote 01) foi devidamente contratado e emitido, conforme comprovado pelo número de registro SUSEP 054362025000207751353000, vinculado à Apólice 02-0775-1353000, cuja data de emissão (02/09/2025) e a vigência (02/09/2025 a 05/01/2026) coincidem perfeitamente com o cronograma do Pregão nº 01.016/2025-PERP, afastando qualquer dúvida sobre a regularidade da garantia.

Defende que, conforme dispõe o art. 64, II, da Lei nº 14.133/2021, é permitida a atualização ou complementação de documentos cuja validade esteja em conformidade com o edital, desde que não se trate de inclusão de documento novo, mas sim da correção de equívocos formais e, no caso em tela, a documentação correta já existia e estava disponível para consulta pública no sistema SUSEP, sendo o erro restrito à anexação equivocada no portal de licitações. Dessa forma, a contratação do seguro no valor correto demonstra que não houve intenção de burlar as regras editalícias, bem como a Administração não sofrerá qualquer prejuízo, uma vez que a garantia real e efetiva foi constituída dentro dos parâmetros legais.

Acrescenta que o mero fato de ter sido anexado o comprovante de seguro-garantia errado, não invalida o fato de a mesma ter sido feita corretamente, não sendo fator primordial para que a administração pública rechaça a participação da recorrida, por uma mera formalidade, alheia a sua responsabilidade, que não teve o condão de prejudicar os trâmites, documentação e posteriores lances no pregão. Trata-se de um caso de plena urgência e necessidade de aplicarmos o princípio do formalismo moderado à luz da melhor proposta/vantajosidade à administração pública.

Por fim, no que é tangente à qualificação técnica, explica que, em nenhum momento, o instrumento convocatório exigiu que a experiência anterior da licitante envolvesse uma frota mínima de "X" veículos ou "Y" horas totais de locação. A imposição de um critério quantitativo não previsto no edital, a posteriori, viola os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021).

Passa-se a analisar.



PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Preliminarmente, registra-se que o Recurso é tempestivo, tendo sido protocolado no prazo de 03 (três) dias úteis no sistema eletrônico, contado da data de intimação, atendendo, assim, ao que dispõe o art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 que estabelece: "Art. 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: ... b) julgamento das propostas; c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante".

MERITORIAMENTE

Da alegação de inexequibilidade da proposta.

De proêmio, cabe destacar o disposto nos itens 7.7. a 7.9. do Edital, que dispõem sobre a inexequibilidade de proposta com valor inferior a 50% do valor orçado pela administração e sobre a necessidade de realização de diligência nos casos em que a proposta apresente indício de ser inexequível.

7.7. No caso de bens e serviços em geral, é **índicio de inexequibilidade das propostas** valores **inferiores a 50%** (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

7.8. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o **caput**, só será considerada após diligência da Pregoeira, que comprove:

7.8.1. que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

7.8.2. Inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

7.9. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

7.9.1. Para fins de Comprovação da Exequibilidade dos preços ofertados em sua proposta a empresa deverá apresentar os seguintes documentos:

a) Planilha de composição de custos unitários, acrescido de custos logísticos, operacionais e de todos os encargos legais incidentes;

a.1) Na planilha de composição de custos deverão ser considerados os tributos e tarifas aplicáveis à espécie em seu percentual ou valor absoluto, legalmente incidentes sobre os serviços, bem como o valor das manutenções dos veículos, revisões, troca de óleo lubrificantes e pneus, dentre outras despesas que incidam direta ou indiretamente sobre a execução dos serviços, além da margem de lucro positiva, vedado o valor simbólico ou irrisório.

b) Contrato(s) de prestação de serviço compatível ao objeto licitado, em que conste expressamente os item(ns) objeto da diligência e seu respectivo preço, celebrado há menos de 1 (um) ano da data da diligência, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) nota(s) fiscal(is) de prestação de serviço.



Das regras editalícias acima invocadas, observa-se que o Edital estabelece que a comprovação da exequibilidade, quando as propostas apresentarem valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, deverá ocorrer mediante a apresentação concomitante de: (a) Planilha de composição de custos unitários, acrescido de custos logísticos, operacionais e de todos os encargos legais incidentes; e (b) Contrato(s) de prestação de serviço **compatível ao objeto licitado**, em que conste expressamente os item(ns) objeto da diligência e seu respectivo preço, celebrado há menos de 1 (um) ano da data da diligência, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) nota(s) fiscal(is) de prestação de serviço.

Diante do que prevê o edital e das alegações recursais, esta Pregoeira decidiu abrir nova diligência, tendo em vista que, de fato, embora a Recorrida tenha apresentado planilha de custos unitários, não foi juntada a documentação comprobatória exigida na alínea "b" do item 7.9.1. do Edital.

Em atenção à diligência, a Recorrida carreou aos autos contrato de prestação de serviços celebrado com o Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Camocim – CPSMCAM, objetivando a locação de veículo "TIPO VAN" com custo unitário por veículo/mês, no valor de R\$ 13.500,00. Ocorre que referida documentação não se mostra capaz de comprovar a exequibilidade do valor ofertado para os itens veículo "TIPO HATCH" (Lote 01) e veículo "TIPO PICK-UP CABINE DUPLA 4x2" (Lote 03), não permite à administração avaliar, com base em dados concretos, se a licitante é capaz de executar os serviços com a estrutura de custos exigida no edital.

Ao apresentar um contrato de locação de veículo "TIPO VAN" com um custo mensal de R\$ 13.500,00, a licitante não comprova a exequibilidade dos lotes de veículo "TIPO HATCH" (Lote 01) e "TIPO PICK-UP CABINE DUPLA 4x2" (Lote 03) tendo em vista que o custo para manter um contrato de locação de uma van não possui correlação direta com os custos de um hatch ou de uma pick-up. Assim, o fato de a Recorrida conseguir executar um contrato de R\$ 13.500,00/mês para uma van não serve como prova de que sua proposta para veículos hatch e pick-up é sustentável.

A análise de exequibilidade é específica para o objeto ofertado, razão pela qual o contrato apresentado não é compatível com a locação de veículo hatch e pick-up pelos preços que propôs, porque se refere a um objeto com uma estrutura de custos fundamentalmente distinta daquela dos itens para os quais a proposta foi ofertada.

Assim, ao deixar de apresentar documentação de que trata a alínea "b" do item 7.9.1. do Edital que reflete a realidade operacional e financeira da locação de veículos hatch e pick-up, deixou comprovar a exequibilidade de sua proposta, não dissipando a dúvida que a diligência visava sanar.



Do mesmo modo, o atestado de capacidade técnica apresentado, na fase de habilitação, apresenta a unidade de medida "hora", não suprindo a exigência editalícia, pois não permite aferir a compatibilidade dos custos para uma locação mensal contínua, como previsto no certame.

Com efeito, a locação com unidade de medida "hora" caracteriza-se como um serviço esporádico, sob demanda e de curta duração, cuja logística envolve a disponibilização de um veículo para um uso pontual com retorno do veículo para a contratada, o qual fica apto a novas locações, após a sua utilização.

Já na locação por mês, a disponibilidade do serviço é integral e de longa duração, ficando o veículo permanentemente à disposição do contratante. Assim, a locação por hora não permite aferir que a Recorrida é capaz de gerir os custos e riscos de um contrato mensal. Portanto, o atestado apresentado não comprova a exequibilidade da proposta de preços para os Lotes 01 e 03.

Dessa forma, em que pese a Recorrida ter apresentado a planilha de custos exigida na alínea "a" do item 7.9.1, a ausência do documento exigido na alínea "b" representa descumprimento objetivo de norma editalícia e, nesse sentido, não se aperfeiçou a comprovação da exequibilidade.

Sabe-se que o Edital que obriga a todos os licitantes obriga também a Administração que o editou, a qual não pode desviar-se de seu cumprimento, uma vez que tal atuação não comporta qualquer espécie de discricionariedade, pois é, de todo, atividade vinculada do Poder Público, em nome do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, citado por José dos Santos Carvalho Filho, o "edital traduz uma verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras que estabelece. Para a Administração, desse modo, o edital é ato vinculado e não pode ser desrespeitado por seus agentes".¹

Tal preceito decorre da própria disposição legal que estabelece no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, a vinculação ao edital, ao qual a Administração se acha estritamente adstrita. O mesmo dispositivo legal preconiza o princípio do julgamento objetivo que impõem à Administração o dever de julgamento em estrita conformidade com os critérios objetivamente definidos no ato de convocação, como forma de assegurar a segurança jurídica, nos processos de contratação pública.

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios **da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da**

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Manual de Direito Administrativo", 14ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 226.



razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Desta forma, no julgamento da fase de habilitação e de propostas, a administração deve cumprir o princípio da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da legalidade, não podendo utilizar-se de outros critérios de julgamento que não aqueles previamente fixados no edital da licitação.

A doutrina brasileira possui firme posicionamento no sentido de que, em face do princípio da vinculação ao edital, a administração deve decidir em face das regras estabelecidas no instrumento convocatório, nada podendo decidir além de suas próprias regras.

Neste sentido, ensina HELY LOPES MEIRELLES: “a Administração não pode tomar conhecimento de documento ou papel não solicitado, exigir mais do que foi solicitado, considerar completa a documentação falha, nem conceder prazo para a apresentação dos faltantes, porque isso criaria desigualdade entre os licitantes, invalidando o procedimento licitatório.”²

Da mesma forma posiciona-se Joel Menezes de Niebuhr:

“Sob essa luz, publicado o edital, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podem se apartar dos seus termos. A discricionariedade administrativa que dá a tônica da etapa preparatória se dissipa e dá lugar à vinculação. À Administração não é permitido fazer exigências não previstas no edital nem deixar de exigir aquilo que fora prescrito nele. Os licitantes, por sua vez, devem cumprir os termos estabelecidos no edital. Eis o princípio da vinculação ao edital, que corresponde a uma das ideias mais básicas sobre licitação pública.”³

Sobre a matéria, tomam-se emprestados os escólios doutrinários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“A vinculação ao instrumento convocatório faz do edital a lei interna de cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições.”⁴

Dada a pertinência do julgado com a presente questão, trago à colação as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 29 ed., São Paulo, 2004, pág. 285.

3 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5 ed. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, p. 670.

4 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Preços e Pregão, ed. Fórum, pág. 63.



"É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o **edital**, no procedimento licitatório, **constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação**. Ao descumprir normas editalícias, a administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia."⁵

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ALTERAÇÃO DO EDITAL NO CURSO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES DA LEI. CORREÇÃO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. 1- O princípio da vinculação ao "instrumento convocatório" norteia a atividade do Administrador, no procedimento licitatório, que constitui ato administrativo formal e se erige em freios e contrapesos aos poderes da autoridade julgadora."⁶

"No processo licitatório a comissão está subordinada ao princípio de que os seus julgamentos são de natureza objetiva, vinculados aos documentos apresentados pelos licitantes e subordinados a critérios de rigorosa imparcialidade. Não há como se prestigiar, em um regime democrático, solução administrativa que acena para imposição da vontade pessoal do agente público e que se apresenta como desvirtuadora dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da transparéncia e da verdade."⁷

"Julgamento das propostas está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório. Deve ser objetivo e realizado em conformidade com as normas e os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, a fim de garantir transparéncia aos atos processuais." (Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU - 4ª edição, revista, atualizada e ampliada, pág. 482)

Nessa senda, não existe discricionariedade para se acolher outra regra que não aquela disposta na lei do certame, tendo em vista que a verificação da conformidade dos documentos exigidos na licitação deve se efetivar em consonância com os critérios estabelecidos no edital.

Pelo exposto e em especial atenção aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, consagrados no art. 5º da Lei de Licitações, o entendimento que se tem é que a Recorrida não atendeu ao regramento do edital, motivo pelo qual as razões recursais merecem acolhida neste ponto.

5 STJ, MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998.

6 STJ - 1ª Seção - MS nº 5755/DF - Rel. Min. Demócrito Reinaldo - j. 09.09.98 - ac. un. - DJU de 03.11.98, p.6.

7 STJ MS 5287 DF 1997/0053183-0 - Relator: Ministro José Delgado. Julgamento: 24/11/1997. Publicação: DJ 09.03.1998 p. 4.



Da alegação de que a garantia de proposta da Recorrida está em desconformidade com o estabelecido no edital.

Quanto às insurgências lançadas contra a garantia da proposta, importa destacar a exigência contida no item 5.11.1 do Edital:

5.11.1. Deverá ainda a LICITANTE apresentar, no ato do cadastro da Proposta de Preços, na plataforma eletrônica BIL Compras, como requisito de pré-habilitação, a **GARANTIA DE PROPOSTA** prestada em favor do MUNICÍPIO, no valor equivalente a **1% (um por cento)** do VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO (de cada lote), nos termos do art. 58 cc art. 96, §1º da Lei nº 14.133/21, isoladamente ou de forma combinada, prestada por meio das modalidades previstas:

De acordo com o referido dispositivo editalício, a garantia de proposta deve ser enviada concomitantemente à proposta no valor equivalente a 1% (um por cento) do valor estimado da contratação (de cada lote), o que, conforme arguido pelo Recorrente, não ocorreu na espécie.

Com efeito, compulsando a garantia de proposta da Recorrida, verifica-se que a mesma foi apresentada no valor de R\$ 7.292,75 (sete mil duzentos e noventa e dois reais e setenta e cinco centavos), não correspondendo, portanto, a 1% do valor estimado para o Lote 01, em descumprimento ao item 5.11.1. do edital. Ademais disso, como informa a própria Recorrida, a referida garantia de proposta refere-se à Concorrência 03.013/2025, e não ao Pregão 01.016/2025.

Inicialmente, cabe registrar que a exigência de apresentação de garantia de proposta no momento do cadastramento da proposta inicial encontra previsão no art. 58 da Lei nº 14.133/2021 que dispõe sobre o momento da apresentação da garantia, qual seja: no mesmo momento da apresentação da proposta.

"Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação."

Ao discorrer sobre o momento correto para apresentação da garantia, o Migalhas, em artigo que aborda, à luz da lei 14.133/21, o momento para a apresentação da garantia de proposta e os fatores a ensejar sua execução manifestou sua posição no sentido de que o momento correto para sua apresentação é na proposta inicial. Veja-se:

"Após amadurecermos a visão sobre a temática, neste artigo opinativo, adotamos a posição de que ela deverá ser exigida no início do certame, de todos os licitantes ...

(...)



Dito isso, reforçamos que, para nós, o momento adequado de apresentação da garantia de proposta é o inicial (antes da fase competitiva, no rito comum, e no momento inicial da habilitação, quando houver a inversão de fases), justamente pelo propósito de sua existência legal (...)

A exigência da garantia de proposta já na fase inicial da licitação constitui medida legal para coibir práticas abusivas, como as que serão expostas na sequência. Ao impor desde cedo um ônus financeiro, a Administração induz o licitante a refletir sobre sua oferta, reduzindo os riscos de propostas inexequíveis e, por conseguinte, os custos associados às desistências tardias.

Assim, se a garantia for exigida apenas ao final da fase competitiva, haverá enorme risco de que se torne instrumento inócuo, diante do abandono do certame por parte daquele que não encarar a licitação com seriedade. Ao ser convocado para apresentá-la, simplesmente abandonará a licitação. Enfrentada a difícil discussão sobre o momento de sua exigência, resta adentrarmos em outro debate: os fatores que ensejam sua execução.

A execução da garantia, em casos de recusa do licitante em assinar o contrato ou não apresentar os documentos necessários à contratação demonstra a intencionalidade legislativa de coibir práticas abusivas na licitação, como é o caso das propostas fictícias ou de cobertura, da tática do coelho ou do mergulhador. Entender esses exemplos nos permitirá analisar teleologicamente o instituto.

(...)

A interpretação teleológica, que visa identificar a finalidade precípua de normas jurídicas para orientar sua aplicação, é amplamente utilizada em diferentes matérias do direito público, para garantir que as normas atendam ao interesse público. Não só o administrador e o Poder Judiciário lançam mão do método, mas também o Tribunal de Contas da União (TCU).

Essa metodologia interpretativa tem sido aplicada para assegurar maior coerência e efetividade aos dispositivos legais. Ao que nos parece, quando o legislador deslocou a garantia de proposta da habilitação econômico-financeira (na revogada Lei nº 8.666/1993) para um requisito de pré-habilitação (lei 14.133/2021), buscou desestimular a participação de licitantes de cobertura, coelhos ou mergulhadores.

(...)

Diante de todo o exposto, em sede conclusiva, embora se trate de tema extremamente controverso e que enseje diferentes interpretações, finalizamos este texto opinativo, afirmando que, sob nosso entender, o momento adequado de apresentação da garantia da proposta é o momento inicial da licitação (antes da fase competitiva), por todos os licitantes. Compreendemos, também, que a não apresentação da documentação exigida como requisito de habilitação está compreendida na "não apresentação dos



documentos para a contratação", prevista no § 5º do art. 58 da lei 14.133/2021.⁸

No mesmo sentido encontra-se o posicionamento do Tribunal de Contas da União:

"A Lei 14.133/2021 dispõe sobre a possibilidade de exigir garantia dos licitantes, no momento da apresentação das propostas, como requisito de pré-habilitação, nos termos do art. 58:

(...)

Vale lembrar que, enquanto na Lei 8.666/1993, a garantia de proposta era enquadrada como requisito de habilitação econômico-financeira^[1], na Lei 14.133/2021, passa ser utilizada como requisito de pré-habilitação, ou seja, como condição para participar do processo licitatório."

Disponível no link: [5.2.1. Garantia de proposta | Licitações e Contratos](#)

À luz das disposições legais e da orientação do Tribunal de Contas da União tem-se por certo que a garantia de proposta é pré-requisito de habilitação e deve ser apresentada no momento do cadastramento das propostas, razão pela qual o entendimento que deve vigorar é no sentido de que a Recorrida descumpriu a exigência disposta no item 5.11. do instrumento convocatório.

Frisa-se, ainda, que a aplicação das regras do Edital deve ser confirmada com o princípio da isonomia, que tem por fundamento a ideia de assegurar igualdade de direitos a todos os interessados, tendo por base as regras previamente estipuladas e aplicáveis, de forma indistinta, a todos os licitantes.

A finalidade precípua da licitação é garantir a observância da isonomia para a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, segundo preceitua o art. 5º em combinação com o art. 11 da Lei n. 14.133/2021.

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;"

(...)"

O dispositivo legal impede que sejam estabelecidas condições que se traduzam em preferência de uns licitantes em detrimento de outros.

Celso Antônio Bandeira de Mello estabeleceu três critérios para se adotar tratamento diferenciado: **a) existência de diferenças nas situações de fato**

8 Disponível no link: <https://www.migalhas.com.br/depeso/422267/a-garantia-de-proposta-na-llca-a-apresentacao-e-a-execucao>.



a serem reguladas, pelo Direito; b) adequação (correspondência) entre o tratamento discriminatório e as diferenças entre as situações de fato; c) adequação (correspondência) entre os fins objetivados pelo descrimén e os valores jurídicos consagrados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, deverá ser invalidada a discriminação que – criada pela própria lei ou ato administrativo – não reflete uma diferença real no mundo.⁹

A lei apenas acolhe a diferença efetivamente existente, com vista a tornar iguais os desiguais. Portanto, o tratamento diferenciado só se justifica pelo reconhecimento pelo Direito da existência da diferença na realidade fática, o que se dá em face dos valores jurídicos consagrados pela lei, o que não é o caso em apreço. Permitir a dilatação de prazo, quando o Edital a vedou, e ainda o fazer em face de um único licitante é conceder distinção onde a lei não o fez.

Desse modo, considerando que a Recorrida não apresentou a garantia de proposta no momento do cadastramento da proposta, haja vista que a garantia é referente à Concorrência nº 03.013/2025, o entendimento ora perfilhado por esta Pregoeira é no sentido de que a documentação apresentada pela Recorrente não atende ao exigido no edital, tendo em vista que este foi claro ao exigir a apresentação de garantia de proposta no prazo fixado no item 5.11 do Edital.

Adicionalmente, cabe destacar as disposições legais que norteiam a realização de diligência na fase habilitatória.

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

Segundo a Lei de Licitações, a realização de diligências na fase de habilitação tem finalidade específica e restrita, sendo admitida quando destinada a: complementar informações acerca de documentos já apresentados pelos licitantes, desde que tais informações sejam necessárias para apurar fatos existentes à época da abertura do certame (inc. I) ou para atualizar documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas (inc. II).

Nestes termos, a diligência visa exclusivamente a complementação de informações já constantes na documentação apresentada pelos licitantes, permitindo-se o saneamento de obscuridades, dúvidas ou a verificação da veracidade dos documentos existentes, mas não se destina à apresentação de documentos novos, posto que disso não tratou a legislação vigente.

9 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 14



Assim, a realização de diligência sobre documentos já apresentados é prevista em lei e constitui ato legítimo, desde que seja para esclarecer ou complementar informações existentes. Por outro lado, diligência com o objetivo de possibilitar ao licitante a apresentação de documentos novos, que não constavam na documentação inicial, é vedado pela legislação, pois tal procedimento não encontra previsão no ordenamento jurídico vigente. Esse entendimento decorre do princípio da legalidade.

É sabido que, nas relações regidas pelo direito público, a administração somente pode fazer o que estiver autorizado por lei de forma prévia e expressa. Para Hely Lopes Meirelles “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

No caso em apreço, importante esclarecer que a Recorrida não refuta a ausência da apresentação de garantia de proposta para a presente licitação, e nem a legalidade da exigência preconizada no item 5.11 do Edital e no art. 58, da Lei nº 14.133/2021. Na verdade, o que pretende a Recorrida é a aplicação da regra disposta no inciso I do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para suprir o documento faltante, por entender que a situação comportaria a apuração de fatos preexistentes à época da abertura do certame.

No caso em exame, a garantia foi apresentada de forma extemporânea, no momento da habilitação do Lote 03, quando deveria fazê-lo no ato de cadastramento das propostas. Além disso, no que é referente ao Lote 01, foi apresentado uma garantia relativa a outra licitação e com valor inferior ao percentual de 1% do valor estimado para o referido lote. Portanto, não se identificam as condicionantes legais para a realização de diligência.

Permitir a substituição ou a juntada tardia da garantia viola o princípio da isonomia, tratando a Recorrida de forma desigual em relação aos demais licitantes que cumpriram a exigência tempestivamente, bem como o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Neste caso, o princípio do formalismo moderado não pode ser invocado para suplantar uma exigência do edital quando isso se dá em ofensa à isonomia.

Logo, neste ponto, assiste razão à Recorrente.

Da alegação de que a Recorrida descumpriu as exigências de qualificação técnica.

Quanto à alegação de descumprimento do item 8.6.1 do edital que exige a comprovação de aptidão para execução de serviço "equivalente ou superior" com o objeto da licitação, vale ressaltar que referida norma editalícia não estabeleceu quantitativos mínimos de veículos como critério determinante para a qualificação das licitantes. Veja-se:



8.6.1. Comprovação de aptidão para execução de serviço equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Desse modo, em atenção aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao edital, preconizados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, o entendimento que se tem é no sentido de que o atestado apresentado atende ao item 8.6.1 do edital, nos estritos limites em que foi redigido.

Assim, neste ponto, não assiste razão à Recorrente.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Pregoeira informa à autoridade superior que o recurso interposto deve ser conhecido, para, no mérito, ser julgado parcialmente procedente.

Pacatuba/CE, 28 de novembro de 2025.

PAULA DE VASCONCELOS MONTE CARDOSO
Pregoeira