

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DA POLÍCIA FEDERAL  
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL -  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL/SELOG/SR/PF/RJ**  
**Pregão Eletrônico nº 90012/2025**

**Processo Administrativo nº 08455.014812/2024-81**

**C S CARVALHO CONSTRUTORA E EMPREITEIRA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 25.115.632/0001-21, com sede na Avenida Câmara, nº 160, sala 1705, Centro, Rio de Janeiro/RJ, neste ato representada por seu sócio-administrador, o Sr. CARLOS SILVA DE CARVALHO, por seu advogado infra-assinado (procuração anexa), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, interpor o presente

### **RECURSO ADMINISTRATIVO**

em face da decisão de desclassificação de sua proposta no presente certame, conforme razões de fato e de direito a seguir articuladas:

#### **I – DA SÍNTESE DA ESPÉCIE**

A empresa **C S CARVALHO CONSTRUTORA E EMPREITEIRA LTDA.**, ora Recorrente, foi **inopinadamente desclassificada** do certame regido pelo Edital do **Pregão Eletrônico nº 90012/2025**, sob a justificativa de **inconsistências técnicas na Planilha de Custos e Formação de Preços**, documento tido como obrigatório pela Administração.

Segundo consignado no relatório final, ainda que a Recorrente tenha apresentado nova versão do documento em atendimento a sucessivas convocações formuladas pela Comissão de Licitação, as correções teriam sido classificadas como "insuficientes" ou "não ajustadas" conforme os relatórios anteriores.

Entretanto, a motivação adotada para justificar a desclassificação **destoa dos princípios que regem o procedimento licitatório**, especialmente quando se constata que **não houve inércia ou recusa por parte da Recorrente em sanar os apontamentos técnicos**. Ao revés, a empresa **atendeu integralmente às convocações administrativas**, apresentou **justificativas técnicas consistentes** e enviou **planilhas retificadas**, demonstrando inequívoca **boa-fé processual e comprometimento com a regularidade do procedimento**.

A desclassificação, assim perpetrada, revela-se **desproporcional e contrária ao próprio texto editalício**, que, em seu item 6.11, **faculta expressamente à Administração a adoção de diligência para o suprimento de falhas formais ou omissões sanáveis**, especialmente quando **não há alteração da essência da proposta apresentada**.

O entendimento esposado pelo pregoeiro viola, portanto, o **princípio da vinculação ao edital**, consagrado no art. 11 da **Lei nº 14.133/2021**.

Ademais, é forçoso observar que a proposta ofertada pela Recorrente **foi a mais vantajosa para a Administração Pública**, tendo apresentado o **menor preço entre os licitantes habilitados**, conforme o critério objetivo de julgamento previsto no edital. Sua exclusão, portanto, compromete a **isonomia, a competitividade** do certame e, sobretudo, o **interesse público**, que deve nortear toda e qualquer contratação administrativa, nos moldes do **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**.

É certo que **eventuais falhas técnicas, desde que sanáveis e não comprometedoras da essência da proposta**, não podem servir de fundamento isolado para desclassificação sumária da licitante.

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União** orienta que, em nome da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, a Administração **deve privilegiar a busca pela adequação formal** antes de optar pela exclusão da proposta.

Assim, a inabilitação ou desclassificação de licitante por falha formal deve ser precedida de oportunidade para o seu saneamento, salvo quando esta comprometer a isonomia ou a competitividade do certame.

Por fim, a decisão impugnada afronta os princípios da **proporcionalidade, razoabilidade, ampla concorrência** e da **eficiência administrativa**, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, além de comprometer o atendimento ao interesse público.

A **desclassificação imediata**, sem a concessão de oportunidade adequada para ajustes finais, **não se coaduna com a moderna concepção do procedimento licitatório como instrumento de seleção da proposta mais vantajosa com observância dos direitos e garantias dos licitantes**.

## **II – DO CABIMENTO DE DILIGÊNCIA – ART. 64 DA LEI Nº 14.133/2021**

Dispõe o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 que:

*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.*

*§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.*

*§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.*

Tal dispositivo, alinhado aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e do formalismo moderado, confere à Administração discricionariedade para sanar falhas formais ou omissões que não comprometam a substância da proposta, tampouco afrontem a isonomia entre os licitantes.

No caso em exame, a “ausência da planilha de custos” — embora relevante para a análise da composição da proposta — não altera a essência do conteúdo econômico ofertado, tampouco prejudica a aferição objetiva da vantajosidade.

Assim, trata-se de omissão sanável, passível de correção por meio de diligência administrativa, conforme autorizado pelo artigo supracitado.

É dever do pregoeiro promover diligência para suprir falhas formais sanáveis em documentos apresentados pelos licitantes, desde que não implique em modificação do conteúdo da proposta ou afronta ao princípio da isonomia.

Desta feita, não se deve confundir omissões que impossibilitem a aferição da proposta com vícios meramente formais, que, sem comprometer a validade da manifestação de vontade, podem e devem ser sanados por diligência administrativa, em prol da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.”

Neste cenário, mostra-se desarrazoada a desclassificação da Recorrente sem que antes lhe fosse oportunizada a regularização da documentação por meio de diligência.

A medida, além de contrariar o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, também colide com os princípios do interesse público, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa, que norteiam todo o procedimento licitatório.

Dessa forma, requer-se o reconhecimento da nulidade da decisão de desclassificação, com a reanálise da proposta após a devida concessão de prazo previsto em edital para apresentação da planilha de custos, nos termos da legislação vigente.

### III – DO ENTENDIMENTO DO TCU E DA DOUTRINA

O Tribunal de Contas da União possui consolidada jurisprudência no sentido de que a ausência de documento que, embora exigido, não seja essencial à aferição imediata da proposta e não comprometa sua análise substancial, deve ser suprida mediante diligência, e não gerar a desclassificação automática da licitante.

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências (**Acórdão nº 2.302/2012-Plenário - TCU**)

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados (**Acórdão nº 357/2015-Plenário - TCU**).

“O atual estágio evolutivo da hermenêutica jurídica não se coaduna com uma postura extremamente formalista do administrador público, devendo ele pautar-se por uma noção mais complexa e sistêmica do Direito, ou seja, por uma noção de juridicidade, de modo a superar a concepção de legalidade estrita” (*AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Princípio da juridicidade x princípio da legalidade estrita nas licitações públicas. Revista Jus Navigandi, Teresina, v. 14, n. 2366, dez. 2009*).

Nesse sentido, merece destaque o disposto no §1º do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, a chamada “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (NLL):

*Art. 64[...]*

*§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.*

Em semelhante toada, a NLL preconiza como diretriz o saneamento e a superação de falhas de natureza formal:

*Art. 169 [...]*

*§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:*

*I – quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;*

Ou seja, somente se imporá a anulação do ato quando constatada e justificada a impossibilidade de seu saneamento.

Considerando ser a busca da proposta mais vantajosa o objetivo maior da licitação, há que se superar e afastar exigências meramente formais e burocráticas, de modo que a eventual exclusão de um participante do certame somente se justifica diante do descumprimento de uma regra substancial para a disputa.

Consoante célebre analogia utilizada pelo administrativista francês Francis-Paul Benoit<sup>1</sup>, a licitação não pode ser tratada como “gincana”, pela qual se premia o melhor cumpridor do edital. As ações administrativas e a interpretação empreendidas pelos agentes públicos devem ser guiadas pela busca da eficiência, economicidade e “vantajosidade” para a Administração, sem prejuízo da isonomia e segurança jurídica.

---

<sup>1</sup> REIS, Luciano Elias. Julgamento dos atestados de capacidade técnica e o formalismo moderado. Coluna Jurídica JML, [S.I.], [2015?]

#### IV – DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO

A desclassificação de licitante pela ausência de documento formal, que não compromete a substância da proposta nem viola a isonomia, afronta o princípio do **formalismo moderado**, consagrado pela doutrina e reiteradamente aplicado pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

Embora não positivado expressamente na Lei nº 14.133/2021, tal princípio decorre da harmonização entre os princípios da **economicidade, eficiência e supremacia do interesse público**, todos expressamente previstos no art. 5º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Conforme leciona Marçal Justen Filho, a proposta mais vantajosa deve ser aquela que conjuga menor custo com maior benefício, devendo-se evitar que vícios formais irrelevantes sirvam de fundamento para desclassificações que prejudiquem o interesse público:

*“A Administração não pode sacrificar a proposta mais vantajosa sob o pretexto de apego a formalismos inúteis.”*(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, RT, 2021, p. 1003)

A jurisprudência do **TCU** é clara nesse sentido. No **Acórdão nº 3340/2015 – Plenário**, a Corte assentou que:

*“Falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à comissão julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame.”*

O mesmo entendimento é reiterado nos **Acórdãos nº 1211/2021, 2443/2021, 2568/2021 e 468/2022**, todos do Plenário do TCU, os quais reconhecem que a ausência de documento que apenas formalize condição já existente à época da proposta deve ser suprida mediante diligência, e não punida com desclassificação automática.

No âmbito judicial, o Superior Tribunal de Justiça igualmente rechaça o rigorismo desproporcional. No julgamento do **MS 5869/DF**, a Corte decidiu que:

*“A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório. [...] Evidenciado claro excesso de formalismo, deve ser concedida a segurança.”*

A doutrina e jurisprudência, portanto, reconhecem que o procedimento licitatório não é um fim em si mesmo, tampouco uma gincana de cumprimento cego de requisitos, mas sim um meio para alcançar a contratação mais eficiente, eficaz e vantajosa para a Administração Pública.

Assim, é incompatível com os princípios que regem o direito administrativo sancionador o indeferimento sumário de proposta por vício formal sanável, sobretudo sem prévia diligência.

Tal conduta, além de ofender o princípio do formalismo moderado, compromete a legalidade material e a própria finalidade do certame, autorizando sua correção e a reabilitação da proposta da Recorrente.

Requer-se, assim, o reconhecimento da nulidade do ato que desclassificou a licitante, com o retorno da proposta ao certame, após a regular instrução mediante diligência.

## **V – DO ALEGADO DESCUMPRIMENTO TÉCNICO E DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA**

A despeito da solicitação administrativa para apresentação de esclarecimentos técnicos e da versão atualizada da Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP), conforme consignado no Relatório nº 04, é necessário destacar que as incongruências apontadas pela Administração são de natureza pontual e plenamente sanáveis, não comprometendo, em hipótese alguma, a exequibilidade da proposta ou a aferição do critério objetivo do menor preço, que orienta o julgamento do certame.

A majoração de determinados itens, conforme evidenciado nos autos, decorreu diretamente do atendimento às exigências técnicas previamente formuladas pela própria Comissão, não representando qualquer tentativa de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que seria vedado pela Lei nº 14.133/2021.

Ao contrário, tal postura evidencia o compromisso da licitante com a boa-fé, com a transparência e com a fiel adequação da proposta às diretrizes estabelecidas, nos exatos termos do art. 5º da mencionada norma legal.

No tocante a equívocos isolados, como eventual erro na aplicação da alíquota de Riscos Ambientais do Trabalho (RAT/SAT) ou inconsistência na fórmula de apuração do Imposto sobre Serviços (ISS), trata-se de falhas formais e corrigíveis mediante a instauração de **diligência saneadora**, conforme autorizado pelo **art. 64 da Lei nº 14.133/2021**, que prevê expressamente a possibilidade de complementação e esclarecimento de documentos sem prejuízo à isonomia e à lisura do procedimento.

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União** é clara ao estabelecer que:

*REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS AUXILIARES DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO PREDIAL. COMPROVAÇÃO DE QUE A RECUSA DA PROPOSTA DE MENOR PREÇO DECORREU DE DESATENDIMENTO DE DISPOSIÇÕES DO EDITAL. CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA REPRESENTANTE . NECESSIDADE DE JUSTIFICAR A VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL, EM FACE DE OCORRÊNCIAS OBSERVADAS NO PROCESSAMENTO DO CERTAME. CIÊNCIA. 1. É vedado à Administração fixar nos editais de licitação percentuais, ainda que mínimos, para encargos sociais e trabalhistas ou efetuar ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais . 2. A*

*Administração não está vinculada ao cumprimento de cláusulas de convenções coletivas de trabalho, excetuadas as alusivas às obrigações trabalhistas. 3. A inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços e erros no preenchimento dessa planilha não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação de proposta, desde que o preço ofertado seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação e que não haja infringência às exigências legais .(TCU - RP: 01872620194, Relator.: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 04/12/2019, Plenário)*

REPRESENTAÇÃO DE EMPRESA LICITANTE. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). REFORMA HOSPITALAR. ALTERAÇÕES NA PROPOSTA VENCEDORA NA FASE DE DILIGÊNCIAS . CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. POSSIBILIDADE DE AJUSTES FORMAIS E DE MENOR SIGNIFICÂNCIA. CIÊNCIA, COMUNICAÇÕES E ARQUIVAMENTO . 1. Erros de menor relevância no preenchimento da planilha de preços unitários não constituem motivo para a desclassificação de licitantes, desde que possam ser corrigidos sem causar majoração no preço global ofertado (Acórdão 898/2019-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler). 2. Não se justificam desclassificações de licitantes baseadas em falhas formais que possam ser sanadas na fase de diligências, desde que tais correções não comprometam a isonomia e a competitividade do certame (Acórdão 357/2015- Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas) . 3. A etapa de diligência pode ser empregada para complementar informações ou esclarecer fatos já existentes à época da abertura do certame, sendo vedada a inclusão de novos documentos que modifiquem a essência da proposta ou tentem suprir omissões injustificáveis (Acórdão 3.141/2019- Plenário, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).(TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/5722025>, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 04/02/2025)

Dessa forma, a penalidade de desclassificação automática revela-se desarrazoadada e desproporcional, devendo ser afastada.

A solução juridicamente adequada é a concessão de prazo para retificação das inconsistências apontadas, de modo a preservar a proposta mais vantajosa à Administração, com observância plena dos princípios da **razoabilidade, eficiência, economicidade e supremacia do interesse público**, conforme consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se, pois, o acolhimento do presente recurso, com a consequente reabilitação da Recorrente no certame, para que sua proposta seja regularmente considerada no julgamento final.

## VI – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Recorrente a Vossa Senhoria que:

- a) **Seja conhecido e provido o presente Recurso Administrativo**, com a consequente declaração de **nulidade do ato de desclassificação** da proposta apresentada pela empresa **C S CARVALHO CONSTRUTORA E EMPREITEIRA LTDA**, por manifesta violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, formalismo moderado, eficiência, economicidade e supremacia do interesse público, nos termos dos arts. 5º, 11 e 64 da Lei nº 14.133/2021;
- b) **Seja oportunizado à Recorrente, nos moldes do item 6.11 do Edital e do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, o saneamento das falhas formais apontadas**, com a reabertura do prazo para apresentação da Planilha de Custos e Formação de Preços em versão final e ajustada, caso Vossa Senhoria entenda persistirem incongruências sanáveis;
- c) **Seja determinada a reabilitação da proposta da Recorrente ao certame**, com prosseguimento regular do julgamento e inclusão no rol de propostas válidas e habilitadas, para fins de adjudicação e posterior contratação, conforme o critério objetivo de menor preço;

- d) Sejam afastadas interpretações que conduzam ao rigorismo formal excessivo, de modo a preservar a isonomia, a competitividade e o interesse público no procedimento licitatório, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos nºs 1793/2011, 2302/2012, 3340/2015, 468/2022 e outros);
- e) Protesta-se, desde já, pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, inclusive pela reanálise documental à luz dos esclarecimentos prestados e da documentação já constante dos autos.

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2025.

*Wilson Judice Maria Neto*  
OAB/RJ 128.033

Documento assinado digitalmente  
WILSON JUDICE MARIA NETO  
Data: 02/06/2025 10:12:22-0300  
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

**PROCURAÇÃO**

Pelo presente instrumento particular de procuração, **C S CARVALHO CONSTRUTORA E EMPREITEIRA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 25.115.632/0001-21, com sede na Avenida Câmara, nº 160, sala 1705, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.020-907, neste ato representada por seu sócio-administrador, CARLOS SILVA DE CARVALHO, brasileiro, solteiro, empresário, portador da carteira de identidade nº 0091157768 DIC/RJ e inscrito no CPF sob o nº 974.364.967-00, nomeia e constitui como seus bastantes procuradores e advogados: WILSON JUDICE MARIA NETO, brasileiro, solteiro, inscrito na OAB/RJ sob o nº 128.033; MARIA IZABEL CARNEIRO DA CUNHA, brasileira, viúva, inscrita na OAB/RJ sob o nº 62.998; VERA LUCIA RODRIGUES JORDÃO DE OLIVEIRA, brasileira, solteira, inscrita na OAB/RJ sob o nº 100.013; VANESCA CRISTINA DE ALMEIDA, brasileira, solteira, inscrita na OAB/RJ sob o nº 113.115, todos com escritório profissional situado na Rua da Assembléia, nº 10, 28º andar, grupo 2801, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20011-901, aos quais confere os poderes da cláusula *ad judicia*, com a faculdade de praticarem todos os atos necessários à defesa dos interesses da outorgante no Pregão Eletrônico nº 90012/2025 – Processo Administrativo nº 08455.014812/2024-81, promovido pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro, podendo ainda requerer certidões, apresentar impugnações e recursos administrativos, interpor ações, firmar compromissos, substabelecer com ou sem reservas, e demais atos pertinentes à fiel defesa dos interesses da outorgante perante quaisquer órgãos da Administração Pública direta ou indireta, especialmente perante a Comissão Permanente de Licitação – CPL/SELOG/SR/PF/RJ.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2025.



---

**C S CARVALHO CONSTRUTORA E EMPREITEIRA LTDA.**  
**CNPJ nº 25.115.632/0001-21**