



Ilustríssimos Srs. Membros da comissão Permanente de Licitação

Edital Concorrência 055/2025 - GIN

LITORAL CONST E INCORP EIRELI., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **26.051.611/0001-52**, já devidamente qualificada no processo licitatório em epígrafe, com fulcro no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, aprovado pela Resolução do Conselho Nacional do Sesc nº 1.593/2024 de 2 de maio de 2024, e demais normas vigentes e regulamentares aplicáveis à espécie, vem, respeitosamente à presença de V. Senhoria, por seu representante legal, na forma da legislação vigente e de acordo com o edital da presente licitação, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra ato da Comissão Permanente de Licitação que inabilitou a proposta da licitante **LITORAL CONST E INCORP EIRELI.**, a partir de agora denominada **RECORRENTE**, nos termos e fundamentos a seguir aduzidos:

A **RECORRENTE** interessada em participar da Concorrência 055/2025 - GIN, cujo objeto é o a REFORMA DA EDIFICAÇÃO DO SESC JOSÉ MENDES PARA PRODUÇÃO DE REFEIÇÕES CONGELADAS, tomou todas as providências e cumpriu os procedimentos exigidos para o credenciamento e elaboração da proposta de preços, participando da disputa presencial em modo fechado-aberto. Seu valor final de **R\$ 2.244.166,16** foi o melhor valor registrado, conforme a Ata de abertura.

LICITANTE	LANCE INICIAL (R\$)	LANCE ÚNICO (R\$)
PALACE CONSTRUTORA LTDA	2.469.000,00	2.469.000,00
CONSTRUHAB CONSTRUTORA LTDA	2.428.133,33	2.408.133,33
W&L ENGENHARIA	2.422.932,74	2.408.000,00
LITORAL ENGENHARIA	2.244.166,16	2.244.166,16

Tabela 1 – registro das propostas na ata de Abertura.

Dando prosseguimento, foi aberto o envelope contendo a documentação de habilitação da empresa **LITORAL ENGENHARIA**, sendo a documentação disponibilizada aos presentes para análise, rubrica e manifestação. A licitante **W&L ENGENHARIA** se manifestou conforme segue: “A empresa Litoral efetuou o depósito referente a Garantia da Proposta (caução) no dia 01/09/2025, no entanto, conforme item 5.1.2.3 do Termo de Referência do certame referenciando o valor determinado no item 1.3 do Termo de Referência vinculado ao edital deveria estar disponível (devidamente compensado) até às 17hs do dia útil anterior a abertura do certame.”



Após tal registro, foi lavrada a ata e aberto o prazo para razões recursais.

DA IRREGULARIDADE NA INABILITAÇÃO DA RECORRENTE

De início, ressalta-se que a RECORRENTE não possui impedimento algum à habilitação, conforme os documentos apresentados em envelope próprio.

O marco temporal do depósito da garantia em caução, conforme comprovante abaixo, é essencial para análise do caso em questão:

		COMPROVANTE DE TED
01/09/2025 10:22:05		
DADOS DA CONTA ORIGEM		
Banco	085 - AILOS	
Agência	0106	
Cooperativa	CREDCREA	
Conta	19.314-3	
Nome	LITORAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	
DADOS DA CONTA DESTINO		
Banco	104 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	
Agência	4270 - PA EMPRESARIAL FLORIANOPOLIS	
Conta	577219549.9	
Nome	SESC SERVIO SOCIAL DO COMERCIO	
CPF/CNPJ Favorecido	03.603.595/0001-68	
DADOS DA TED		
Finalidade	CREDITO EM CONTA CORRENTE	
Valor	R\$ 24.000,00	
Data e Hora	01/09/2025 10:21:59	
Documento	80132466	
Sequência	4254	
Protocolo	031E.5C1E.3407.0109.1925.1F5B.4C	
SAC - 0800 647 2200		
Atendimento todos os dias das 07:00 às 22:00		
OUVIDORIA - 0800 644 1100		
Atendimento nos dias úteis das 08:00 às 17:00		

Observa-se o depósito da garantia às 10:21h do dia 01/09/2025, anterior à abertura das propostas, às 14:00h do mesmo dia.

Temos aqui um fato material: a finalidade da garantia sendo cumprida, sem exceção.

Seja às 17:00h do dia anterior ou às 10:29h do dia da abertura das propostas, o valor previsto no Edital está, de fato garantido antes da abertura dos envelopes. Não houve risco à lisura do certame; logo, a penalidade de inabilitação por formalidade é desproporcional aos princípios das licitações e às práticas mais consagradas de eficiência que vigoram atualmente.

Inicialmente destacamos que o caso concreto, envolve uma situação em que a manutenção da inabilitação da peticionária — participante com a proposta mais vantajosa no certame — se mantida, gera um prejuízo de **R\$ 163.883,88** à contratação. Em hipóteses como essa, a interpretação deve observar as premissas do Regulamento de Licitações e contratos do SESC, em especial os abaixo grifados:

Art. 2.º O presente Regulamento deve ser interpretado de acordo com as premissas afetas à natureza jurídica privada dos serviços sociais autônomos, em especial:

I - **seleção da proposta mais vantajosa** e garantia da transparência, da isonomia, da ética, da integridade, da legitimidade, **da eficiência, da celeridade e da objetividade da aplicação dos recursos**, práticas de controle e de colaboração, bem como o alcance de suas finalidades institucionais;

Como nos ensina Hely Lopes Meirelles, “**a orientação é a dispensa de rigorismos inúteis e a não exigência de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados em licitar.**”

Ademais, não se pode olvidar que a atuação das licitações deve ser norteadada pela razoabilidade que se espera, e embora com as premissas afetas à natureza jurídica privada dos serviços sociais autônomos, princípios insculpidos na Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 5º podem e devem ser considerados.

O TCU, por sua vez, já utilizou os princípios da Lei de Licitações nos julgados do chamado Sistema S, como no caso abaixo:

“avalie a razoabilidade e proporcionalidade, a despeito de contar com previsão em regulamento próprio, de reeditar exigência de que o licitante comprove o recolhimento, unicamente em dinheiro, de vultosa quantia a título de garantia de proposta, porque dotada de alto potencial restritivo, e especialmente em vista da limitada natureza/finalidade da referida garantia, de tão somente dotar a Administração de mecanismo de retenção na hipótese de eventual aplicação de sanção por desistência superveniente da proposta pelo vencedor”. (TCU, Acórdão nº 273/2012, 2ª Câmara.) **GRIFO NOSSO**

Em outras ocasiões, julgados diversos deixam claro que, embora a Lei 14.133/2021 não seja diretamente aplicável aos SESC, existe a recomendação de que os Regulamentos de Licitações sigam parâmetros consagrados na referida Lei, refletindo, inclusive, recomendações para inclusão de premissas gerais da NLL em seus RILC, conforme podemos observar no ACÓRDÃO 2977/2021 – PLENÁRIO:

“(...) 9.2. recomendar ao Departamento Nacional do SESC que discipline as premissas gerais e os procedimentos operacionais de credenciamento para contratação direta, **considerando o disposto na Lei 14.133/2021 e na regulamentação federal pertinente.**”GRIFAMOS

Sobre o regime jurídico a que se submetem as entidades do Sistema S, válidas são as considerações de Suzana Maria Rossetti em texto veiculado no Blog da Zênite: Conforme entendimento consolidado no âmbito da Corte de Contas da União, **por manejarem recursos públicos na busca pela satisfação de objetivos intimamente relacionados aos interesses dos cidadãos, os serviços sociais autônomos estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União.**

Considerando-se essas questões, fica claro que a aplicação de princípios como o FORMALISMO MODERADO, a EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE e ECONOMICIDADE tem aplicação lógica no caso em tela.

Nesse mesmo sentido, importante analisarmos a real finalidade de exigência de garantia de proposta. Vejamos:

O Tribunal de Contas da União, através de Orientações e Jurisprudências do TCU, assim ensina:

“Essa garantia tem a função de evidenciar a seriedade da proposta apresentada e não se confunde com a garantia contratual, disciplinada por meio dos arts. 96 a 102 da Lei 14.133/2021, a qual tem limites percentuais diferentes e somente pode ser exigida do contratado, com o objetivo de garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas por ele perante a Administração.” Grifamos

Segundo o renomado professor e advogado Murilo Jacoby Fernandes:

“A garantia da proposta visa assegurar a seriedade da oferta do licitante e prevenir prejuízos para a administração pública, sendo executada caso o vencedor desista de assinar o contrato ou não apresente os documentos necessários”. Grifamos

Verifica-se, portanto, que o objetivo precípuo da garantia de proposta é tentar neutralizar eventuais efeitos nocivos decorrentes da admissão de propostas de licitantes de histórico desconhecido, buscando licitantes que pretendem atuar de modo sério e comprometido.

A garantia de proposta visa afiançar que o licitante que participa do certame apresente preços inexecutáveis, deixe de cumprir os requisitos de habilitação, tampouco desista de assinar o contrato. Ela objetiva garantir que o licitante possui lastro econômico-financeiro, bem como apresenta sua oferta com seriedade, assegurando à Contratante evitar eventuais prejuízos.

Dada a real finalidade para a exigência da garantia de proposta, a apresentação da mesma pela peticionária, conforme comprovante juntado no processo, cumulada com o cumprimento de todas as exigências previstas no presente certame, a exclusão da peticionária do certame, acaba por trazer prejuízos para esta respeitosa entidade, haja vista a consequente contratação por valor superior à melhor proposta, qual seja a dessa RECORRENTE.

A linha de raciocínio que orienta os Tribunais de Contas da União e o Superior Tribunal de Justiça expressa uma verdadeira ponderação de princípio, uma vez que **estabelece por vezes um maior peso ao princípio do formalismo moderado, bem como ao princípio da razoabilidade em detrimento ao princípio da legalidade, ao da vinculação ao instrumento convocatório e ao do julgamento objetivo. Além disso, acaba por privilegiar, via de regra, o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração.**

O Tribunal de Contas da União assim se pronunciou sobre o tema, em seu mais recente Manual de Licitações e Contratos, Edição 2024:

[...]

*Importante mencionar que há reiterada jurisprudência do TCU[20] no sentido de que a Administração preze pelos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade na condução das licitações, evitando inabilitar um licitante sem antes lhe dar a oportunidade de corrigir eventuais falhas em seus documentos de habilitação, desde que essas falhas sejam sanáveis **e atestem uma condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame**. Isso porque inabilitar um licitante por mera falha sanável resulta em objetivo dissociado do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece sobre o resultado almejado, que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim)[21]., (grifo nosso) Fonte <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-5-habilitacao-2/>*

ACÓRDÃO 988/2022-TCU-PLENÁRIO-
[Enunciado] Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante **sobre fato preexistente** ou em simples compromisso por ele firmado, **deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art.**

2º, caput, da Lei 9.784/1999. [Enunciado] é lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame(...).”

Importante extrair do Acórdão apontado no parágrafo anterior, fruto de julgamento de caso concreto, o seguinte trecho:

*“Conquanto seja fundamental no Direito Administrativo, o princípio da legalidade não é absoluto. No caso concreto, parece-me claro que sua aplicação irrestrita operou contra a obtenção da melhor proposta e do alcance do interesse público, sendo apropriado ponderar a aplicação da salutar flexibilização do formalismo. Além disso, como afirmou o Ministro Carreiro em seu despacho que concedeu a cautelar, o art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei 9.784/1999 estabelece como um dos critérios a serem observados em processos administrativos a **“adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”**. (grifo nosso)*

No presente caso, verifica-se que a peticionária, além de cumprir todas as exigências referente à regularidade jurídica, fiscal, econômica financeira e técnica, demonstrando possuir total condições para prestação do serviço ora licitado, devendo, portanto, com base nos princípios eficiência, formalismo moderado, razoabilidade, economicidade, ser reformada a decisão que optou por inabilitar a peticionária por uma mera questão formal, a qual não apresenta nenhum risco, tampouco prejuízo para o bom andamento da contratação.

Deve-se destacar que a inabilitação da peticionária não se dá por nenhum descumprimento de exigência do edital, mas sim, por um intervalo poucas horas úteis, e, reforçamos, antes da abertura das propostas, demonstrando uma afronta gritante ao princípio do formalismo moderado.

Não pairam dúvidas que a manutenção da inabilitação da peticionária, trará despesas totalmente desnecessárias para que seja alcançado o resultado final do presente certame.

A jurisprudência do TCU tem reiteradamente afastado decisões que, sob o pretexto de observância estrita do edital, desprezam soluções razoáveis que permitiriam a habilitação de proponente que, em essência, o qual possui capacidade técnica, fiscal e jurídica comprovada.

A utilização dos princípios ora defendidos, não desmerecem ou invalidam o princípio da vinculação ao edital ou apresenta-se de forma negativa aos princípios já consagrados das licitações, conforme foi extensamente demonstrado nos parágrafos anteriores. Destaca-se, reforçando tal ideia, a inexistência de hierarquia entre princípios de forma geral, sendo que deve ser privilegiada a análise no caso concreto para sua aplicação.

É de suma importância atentar para que, no cumprimento do princípio da vinculação ao edital, não se peque pelo “FORMALISMO”, consistente no APEGO EXACERBADO À FORMA E À FORMALIDADE, a implicar à absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta e contratação mais vantajosa para o SESC, haja vista que não são raros os casos em que, por um julgamento objetivo, com apego literal ao texto da lei ou do ato convocatório, se excluem licitantes ou se descartam propostas que, potencialmente, representam o melhor contrato, exatamente como ocorrerá no caso em tela na hipótese da inabilitação da peticionária não ser revertida.

Ressalta-se que, frequentemente, decisões administrativas são permeadas por RIGORISMO FORMAL DESARRAZOADO, SOB A FALSA IDÉIA DE SE ESTAR “CUMPRINDO A LEI”, OU AO “PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL”, e tais decisões são reiteradamente reprovadas pelos Tribunais de Contas, ao serem provocados.

A licitação, mais do que nunca, não é um fim em si mesma. É procedimento formal, que assegura segurança jurídica sim, mas não é procedimento engessado, nem enrijecido. Flexibiliza-se ao caso concreto e à interpretação dos regulamentos e aos princípios que a regem, sempre na busca da satisfação máxima das finalidades a que se destina.

No intuito de demonstrar que tal entendimento já estava sedimentado nos Tribunais de Contas antes mesmo da vigência da atual Lei Geral de Licitações, trazemos mais alguns entendimentos referidos à Lei Federal 8.666/93, editada originalmente em um momento da Administração Pública onde a forma era privilegiada sobre o conteúdo, ao contrário do que ocorre na condução de um modelo mais moderno de Administração Pública sob o qual a Lei 14.133/2021 e o Regulamento de Licitações do SESC foram editados, e que ainda assim o Formalismo Moderado,

que em sendo utilizado corrobora com nosso requerimento no presente RECURSO ADMINISTRATIVO, já estava presente:

ACÓRDÃO 3340/2015-TCU-PLENÁRIO [Enunciado]

Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993).

O próprio Manual de Licitações e Contratos do TCU traz, no final da sessão relativa à habilitação, os riscos presentes nos casos da não observância dessas orientações:

[...] levando à restrição à competitividade, com **consequente contratação com preços mais elevados**, ou questionamentos e paralisação do certame. Fonte <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-5-habilitacao-2/>

COMPROVADO, EXTREME DE DÚVIDAS, que o Egrégio Tribunal de Contas da União, de acordo com o caso concreto, vem aplicando em casos semelhantes o PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO.

Este princípio está umbilicalmente ligado aos princípios da EFICIÊNCIA e da SEGURANÇA JURÍDICA, tendo importante função no cumprimento do objetivo descrito no ARTIGO 3º DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021, qual seja, a BUSCA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO, e que aqui utilizamos em um paralelo de lógica e materialidade com a Licitação em questão:

[...]

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em

estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. [...]

A utilização do princípio ora defendido, não desmerece ou invalida o PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL ou apresenta-se de forma negativa a vigência da Lei 14.133/2021, conforme foi extensamente demonstrado nos parágrafos anteriores.

Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, o “princípio do formalismo procedimental passa a noção de que as regras procedimentais adotadas para a licitação devem seguir parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo”.

Entretanto, é de suma importância atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo “FORMALISMO”, consistente no APEGO EXACERBADO À FORMA E À FORMALIDADE, a implicar à absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta e contratação mais vantajosa para a Contratante, haja vista que não são raros os casos em que, por um julgamento objetivo, com apego literal ao texto da lei ou do ato convocatório, se excluem licitantes ou se descartam propostas que, potencialmente, representariam o melhor contrato para a Contratante, exatamente como ocorrerá no caso em tela na hipótese da inabilitação da RECORRENTE não ser revertida.

Ressalta-se que, frequentemente, decisões administrativas são permeadas por RIGORISMO FORMAL DESARRAZOADO, SOB A FALSA IDÉIA DE SE ESTAR “CUMPRINDO A LEI”, OU AO “PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL”, e tais decisões são reiteradamente reprovadas pelos Tribunais de Contas, ao serem provocados.

Não havendo hierarquia entre princípios, a Vinculação ao Edital não pode sobrepor-se àquela que, mais que um princípio, é o objetivo e finalidade da Licitação em si, qual seja a OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

Por todo o exposto, resta claro e evidente que a RECORRENTE. DEVERÁ TER INABILITAÇÃO REVERTIDA, HAJA VISTA POSSUIR TODAS AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS E MATERIAIS CONFORME SE VERIFICA NOS DOCUMENTOS QUE SEGUEM A PRESENTE PEÇA.

Caso a Comissão Permanente de Licitação assim não entenda, estará por ferir os princípios da eficiência, moralidade, legalidade, razoabilidade, impessoalidade, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, da transparência, da eficácia, da motivação, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, haja vista estar inabilitando uma empresa que preenche **TODOS OS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA ANÁLISE E CLASSIFICAÇÃO DE SUA PROPOSTA**, e que tem a melhor proposta de preços.

Isto posto, a **RECORRENTE** deverá ser incontestavelmente ser declarada **HABILITADA**, por ter sido a empresa que apresentou menor preço durante a fase de lances, bem como preenche todos os requisitos referentes à proposta de acordo com o Edital, bem como à habilitação.

Por todo o exposto, não pairam dúvidas de que a decisão da Comissão de Licitação em desclassificar a **RECORRENTE**. foi precipitada e equivocada, com base no formalismo moderado, isonomia, economicidade e demais correlatos, conforme amplamente demonstrado através de inúmeras decisões nesse Recurso Administrativo, restando agora o dever de sua correção, revertendo a inabilitação da recorrente e promovendo sua **HABILITAÇÃO**.

OS PEDIDOS

Em face de todo o exposto, requer-se seja conhecido o presente Recurso Administrativo, e no seu mérito seja julgado totalmente procedente, para que:

- a) Seja declarada **HABILITADA** a licitante **LITORAL CONST E INCORP EIRELI**. em razão da demonstrada necessidade de reforma da decisão que a declarou inabilitada.
- b) Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação, reconsidere sua decisão e, na hipótese não esperada de isso não ocorrer, **faça este subir, devidamente informado à autoridade superior.**

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Florianópolis/SC, 12 de setembro de 2025.



Representante legal: Junior Eloi José Eckstein

CPF: 036.735.759-37

Cargo: Diretor