



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
7ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - Email:
frpoacent1jz7vfaz@tjrs.jus.br

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5273612-97.2024.8.21.0001/RS

IMPETRANTE: R. SCHAEFFER CONSTRUÇOES LTDA - EPP

IMPETRADO: DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES CENTRALIZADAS DA SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES - CELIC - ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PORTO ALEGRE

IMPETRADO: EUROVIAS RODOVIAS LTDA

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

R. SCHAEFFER CONSTRUÇÕES LTDA., qualificada nos autos, impetrou mandado de segurança contra ato praticado pela **DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES CENTRALIZADAS DA SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES - CELIC - ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PORTO ALEGRE**, também qualificada nos autos.

Informou que participou da Concorrência Eletrônica nº 0051/2024, destinada à contratação de empresa para a implantação e pavimentação asfáltica da rodovia ERS-550. Relatou que, após a regular inabilitação da proposta da licitante EUROVIAS, foi devidamente habilitada e teve sua proposta de preços aceita. Contudo, arguiu que, quando já preclusa a possibilidade de recurso, a autoridade coatora conheceu de matéria intempestiva em recurso administrativo e reabilitou a licitante EUROVIAS, conduzindo o procedimento de forma ilegal. Sustentou a ocorrência de diversas ilegalidades, tais como: a inobservância das fases da licitação previstas no art. 17 da Lei nº 14.133/21; a violação ao contraditório; a ilegal aceitação de matéria preclusa em sede de recurso, em desrespeito ao art. 165, §1º, inciso I, da mesma lei; a indevida aceitação de proposta de preço sem a apresentação de documentos essenciais; a condução anormal de sucessivas diligências; a não atribuição de efeito suspensivo ao pedido de reconsideração apresentado; e a quebra da isonomia entre as licitantes. Pediu, em sede liminar, a suspensão imediata do ato administrativo que reabilitou a empresa EUROVIAS e, por conseguinte, a suspensão do certame. No mérito, postulou a concessão definitiva da segurança para declarar a ilegalidade dos atos coatores, culminando com a sua necessária habilitação e adjudicação do objeto da Concorrência Eletrônica 0051/2024 – SPGG-RS.

A inicial foi emendada para incluir a empresa EUROVIAS RODOVIAS LTDA no polo passivo. O pedido liminar foi indeferido (evento 17, DESPADEC1), decisão contra a qual foi interposto agravo de instrumento, ao qual foi dado provimento para suspender os efeitos da Concorrência Eletrônica n.º 0051/2024 e todos os atos dela decorrente.



Notificada a autoridade coatora e cientificado o órgão de representação, foram prestadas as informações. A autoridade coatora sustentou a legalidade de seus atos, afirmando que as diligências realizadas visaram sanar meros equívocos no preenchimento de planilhas que não alteravam a substância da proposta, em conformidade com o edital e com os princípios da busca pela proposta mais vantajosa e do formalismo moderado. Defendeu a regularidade do recebimento e processamento do recurso administrativo. Aduziu que a licitante Eurovias manifestou sua intenção recursal tempestivamente e que a interpretação da lei deve prestigiar a eficiência e a obtenção da proposta mais vantajosa. Sustentou a validade da apólice de seguro-garantia, por possuir vigência retroativa, e a adequação do não recebimento do pedido de reconsideração da impetrante com efeito suspensivo, por entender que o recurso hierárquico ainda seria cabível em momento oportuno. (evento 28, INF_MAND_SEG2).

A Associação dos Municípios das Missões, o Município de Dezesseis de Novembro, o Município de Pirapó no evento 57, PET1 postularam o ingresso no feito como terceiros interessados, o que foi deferido pelo Juízo no evento 79, DESPADEC1.

Por sua vez, a empresa litisconsorte, Eurovias Rodovias Ltda., manifestou-se nos autos (evento 64, PET1), pugnando pela denegação da segurança e corroborando as informações da autoridade coatora. Suscitou que entregou de forma correta e tempestiva os documentos necessários para a sua classificação e que as diligências procedidas pela Administração Pública foram acertadas diante da nova lei de licitações e o entendimento do Tribunal de Contas. Disse que a diligência é um mecanismo que visa aproveitar as melhores propostas para a Administração Pública. Aduziu pelo interesse público e a vantajosidade da oferta. Pediu a denegação da segurança.

O Ministério Público apresentou parecer final, opinando pela concessão da segurança, por entender demonstrado o direito líquido e certo da impetrante, notadamente em razão da aceitação de apólice de seguro com data posterior à da apresentação da proposta e da violação às regras de preclusão recursal (evento 100, PROMOÇÃO1).

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório. Decido.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente mandado de segurança visa à tutela de direito líquido e certo que a impetrante alega ter sido violado por atos da autoridade coatora no bojo da Concorrência Eletrônica n.º 0051/2024. A controvérsia central reside na legalidade do ato administrativo que, após desclassificar a proposta da licitante Eurovias Rodovias Ltda., reconsiderou tal decisão e a reintegrou ao certame, em detrimento da impetrante, que já havia sido habilitada.

O mandado de segurança, como é cediço, é o remédio constitucional destinado a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade. A liquidez e a certeza do direito referem-se à sua comprovação de plano, mediante prova pré-constituída, sendo incabível a dilação probatória. No caso em apreço, a farta documentação acostada aos autos, oriunda do próprio processo administrativo licitatório, é suficiente para a análise do mérito e o deslinde da controvérsia.

O cerne da questão deve ser analisado sob a ótica dos princípios basilares que regem a licitação pública, notadamente os da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, todos expressamente consagrados no artigo 5º da Lei n.º



14.133/2021. O edital é a lei interna do certame, e suas regras vinculam tanto os licitantes quanto a própria Administração Pública. A observância estrita de seus termos é a garantia fundamental da isonomia, princípio que veda a concessão de tratamento diferenciado ou de privilégios a qualquer dos concorrentes, assegurando que todos disputem em igualdade de condições.

A análise pormenorizada dos atos praticados no âmbito da Concorrência Eletrônica 0051/2024 revela uma sucessão de vícios que maculam o procedimento e violam o direito líquido e certo da impetrante de ver observadas as regras legais e editalícias que regem a licitação.

Da Irregularidade da Garantia de Proposta e da Violação ao Art. 58 da Lei n.º 14.133/2021

O primeiro e mais flagrante vício reside na aceitação da garantia de proposta apresentada pela licitante Eurovias. Conforme se depreende da ata do certame (evento 1, ATA8, p. 8), a desclassificação inicial da referida empresa se deu, precisamente, porque *"a apólice do seguro está com data de publicação 27/08/2024, ou seja, data de hoje. Considerando que ontem foi a abertura da licitação bem como o prazo para envio dos documentos da proposta, entendo que, no tocante à garantia da proposta, não se trata de documento complementar, mas sim de documento novo que não demonstra situação pré-existente, pois foi criado em dia posterior à abertura da licitação."*

A decisão inicial do agente de contratação foi absolutamente correta e alinhada à legislação. O artigo 58 da Lei n.º 14.133/2021 é categórico ao dispor:

"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."

A norma não deixa margem para interpretações. A garantia deve ser um requisito preexistente, comprovado juntamente com a proposta. A finalidade do instituto é assegurar a seriedade da oferta e o compromisso do licitante com as obrigações que assumirá caso vencedor. Permitir a apresentação de uma apólice emitida em data posterior, mesmo que com vigência retroativa, subverte a lógica do instituto e confere ao licitante uma vantagem indevida: a possibilidade de decidir se arcará com o custo da garantia apenas após conhecer o cenário da disputa. Trata-se de uma ofensa direta à isonomia.

A exigência de que a comprovação ocorra *"no momento da apresentação da proposta"* não deixa margem para interpretações que permitam a juntada posterior de um documento que, a rigor, deveria comprovar uma situação pré-existente àquele marco temporal. A finalidade da garantia de proposta é, precisamente, assegurar a seriedade da oferta, o que se perde quando se admite que o licitante a constitua apenas após verificar sua posição vantajosa no certame. A conduta da autoridade coatora, ao aceitar o documento, violou frontalmente o dispositivo legal e o princípio da vinculação ao edital, que no item 14.1 estabelecia prazo de no mínimo 02 (duas) horas para o envio dos documentos.

A juntada de tal documento não configura mero saneamento de erro formal, mas a inclusão tardia de um requisito de pré-habilitação essencial que não existia no momento processual oportuno. A posterior reconsideração deste ponto pela autoridade coatora, portanto, constituiu o primeiro ato ilegal que viciou o procedimento.

Ademais, a permissão para saneamento de vícios, prevista no art. 64¹ da Lei n.º 14.133/2021 e nos itens 14.8.1² e 27.4³ do edital, não se presta a convalidar a ausência de um documento essencial. A diligência é cabível para *complementar informações* de documentos



já apresentados ou para apurar fatos existentes à época da abertura do certame, mas não para permitir a inclusão de um documento novo, que não existia no momento oportuno. A decisão inicial da própria autoridade coatora, que desclassificou a EUROVIAS por este motivo, estava correta e alinhada à legislação.

Da Preclusão do Direito de Recorrer

Soma-se à primeira ilegalidade a manifesta violação ao instituto da preclusão. Após a correta desclassificação da Eurovias, o procedimento licitatório prosseguiu, culminando na análise e aceitação da proposta da impetrante e na sua subsequente habilitação. Apenas neste momento posterior, a licitante Eurovias manifestou-se com o intuito de reverter sua desclassificação.

O regime recursal da Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 165, § 1º, inciso I, é expresso ao determinar que a intenção de recorrer do julgamento das propostas e do ato de habilitação/inabilitação deve ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão. Vejamos:

*“Art. 165. (...) § 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições: I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada **imediatamente, sob pena de preclusão**, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação (...).”*

Conforme a ata do certame, a empresa EUROVIAS foi desclassificada em 27/08/2024, e a sessão foi aberta para intenção de recursos. Contudo, a referida empresa não manifestou, naquele momento, sua intenção de recorrer. O procedimento prosseguiu, com a convocação da impetrante, R. SCHAEFFER, que teve sua proposta aceita e foi posteriormente habilitada em 06/09/2024. Foi somente após a habilitação da impetrante que a EUROVIAS manifestou intenção de recorrer, abordando tanto a sua desclassificação, matéria já preclusa, quanto a habilitação da concorrente.

O argumento de que a apreciação do recurso se daria em "fase única" (inciso II do mesmo parágrafo) não afasta a exigência de manifestação imediata da intenção de recorrer, sob pena de preclusão. A "fase única" de apreciação **refere-se ao julgamento conjunto**, pela autoridade competente, de todos os recursos tempestivamente interpostos, e não a um salvo-conduto para que o licitante possa escolher o momento que lhe aprouver para manifestar sua irrisignação contra cada ato do certame. Ao conhecer e dar provimento a um recurso sobre matéria acobertada pela preclusão, a autoridade coatora violou o devido processo legal licitatório e o direito líquido e certo da impetrante, que já havia sido declarada habilitada.

Da Violação aos Princípios da Isonomia e da Vinculação ao Edital

O conjunto dos atos praticados pela autoridade coatora, ao reverter a desclassificação e conduzir sucessivas diligências para que a licitante Eurovias adequasse sua proposta, feriu os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. Enquanto à impetrante foi exigida a estrita observância das regras e prazos, à outra concorrente foi concedida uma série de oportunidades para corrigir vícios substanciais, que iam muito além da mera complementação de informações ou do saneamento de falhas formais.

O acórdão proferido no agravo de instrumento nº 5355764-60.2024.8.21.7000, cuja ementa se transcreve, já sinalizava com clareza a robustez das alegações da impetrante:



AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR. SUSPENSÃO DE TRAMITAÇÃO DO CERTAME. Para a concessão de liminar em sede de mandado de segurança deve haver o preenchimento dos requisitos previstos no artigo 7º, inc. III, da Lei nº 12.016/2009, quais sejam, a relevância do fundamento e risco de ineficácia da medida. Hipótese em que restou comprovada a verossimilhança do direito invocado, pois constatado, de plano, violação ao artigo 58 da Lei 14.133/21. Em sede de cognição sumária, os elementos dos autos apontam que houve violação ao princípio da vinculação ao edital e quebra da isonomia entre os licitantes, ao permitir o reingresso de terceiro licitante desclassificado no certame, já na fase de habilitação da empresa agravante, bem como quando já operada a preclusão recursal. A urgência restou caracterizada, na medida em que a assinatura do contrato irá ocasionar a ineficácia da medida. Determinada a suspensão de tramitação do certame. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. (TJRS, Agravo de Instrumento, Nº 5355764-60.2024.8.21.7000, Vigésima Segunda Câmara Cível, Relatora: Des. Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 29/05/2025)

Corroborando esse entendimento, o parecer ministerial foi incisivo ao apontar a ilegalidade, inclusive citando precedente desta Corte que se amolda à situação, reforçando que a concessão de novos prazos não previstos no edital para a correção de propostas, de forma a beneficiar um concorrente, é prática vedada que fere a isonomia e a legalidade.

Em suma, a cadeia de atos administrativos que se iniciou com a reversão da desclassificação da empresa Eurovias é manifestamente ilegal. A Administração Pública, embora deva buscar a proposta mais vantajosa, não pode fazê-lo ao arrepio da lei e dos princípios que regem sua atuação. O formalismo no processo licitatório não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para garantir a isonomia e a segurança jurídica. Flexibilizá-lo para admitir a juntada tardia de documentos essenciais e para ignorar a preclusão representa um desvio de finalidade e um tratamento anti-isonômico inaceitável.

A concatenação desses atos — a aceitação de documento essencial inexistente no prazo legal, o conhecimento de recurso sobre matéria preclusa e a condução do procedimento com sucessivas e irregulares diligências em favor de uma única licitante — demonstra, de forma inequívoca, a violação do direito líquido e certo da impetrante à regularidade do procedimento licitatório, à isonomia de tratamento e, consequentemente, à sua adjudicação, uma vez que sua proposta foi regularmente aceita e sua habilitação confirmada antes da prática dos atos ilegais.

Dessa forma, resta comprovado o direito líquido e certo da impetrante a ver anulados os atos que ilegalmente a preteriram no certame, restaurando-se o procedimento ao seu curso legal.

III - DISPOSITIVO

Isto posto, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **CONCEDO A SEGURANÇA** pleiteada por R. SCHAEFFER CONSTRUÇÕES LTDA. contra ato da DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES CENTRALIZADAS DA SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES - CELIC, para o fim de declarar a nulidade do ato administrativo que reclassificou a proposta da empresa EUROVIAS RODOVIAS LTDA. na Concorrência Eletrônica 0051/2024, bem como de todos os atos subsequentes, determinando o restabelecimento do procedimento licitatório a partir da fase de habilitação da impetrante, a qual deverá ser declarada vencedora do certame e, preenchidos os demais requisitos, ter o objeto adjudicado em seu favor.

Custas pela parte impetrada. Embora beneficiária da isenção do pagamento da taxa única judicial, por força da Lei-RS nº 14.634/14, deverá ressarcir as despesas adiantadas, conforme prevê a segunda parte do parágrafo único do art. 5º da Lei-RS nº 14.634/14.



24043500085700

Sem condenação em honorários advocatícios, a teor do artigo 25 da Lei nº 12.016/2009 e das Súmulas 512 do STF e 105 do STJ.

Sentença sujeita ao reexame necessário, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei nº 12.016/2009.

Interposto recurso de apelação, intime-se a parte contrária para o oferecimento de contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias. Da mesma forma, havendo interposição de apelação adesiva, intime-se a parte contrária para apresentar suas contrarrazões, no mesmo prazo. Após, remetam-se os autos para o Tribunal de Justiça, em consonância com o que dispõe o artigo 1.010, §3º, do CPC.

Com o trânsito em julgado e nada sendo requerido, proceda-se à baixa do presente feito.

Documento assinado eletronicamente por **MARINA FERNANDES DE CARVALHO, Juíza de Direito**, em 20/08/2025, às 19:33:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **10088326012v15** e o código CRC **221d997b**.

1. 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.
2. 14.8.1. Erros no preenchimento dos documentos exigidos para apresentação da proposta não constituem motivo para sua desclassificação, podendo ser ajustados pelo licitante, no prazo indicado pelo agente de contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.
3. 27.4. No julgamento da habilitação e das propostas, o agente de contratação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.

5273612-97.2024.8.21.0001

10088326012.V15