

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÃO
DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO SP
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2025
TIPO TÉCNICA E PREÇO
OBJETO Contratação de agência de publicidade**

A RED PROG AGÊNCIA DE PUBLICIDADE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 11.223.156/0001-58, com sede na Avenida Cauaxi, nº 293, sala 1410, Alphaville Centro Industrial e Empresarial Alphaville, CEP 06454-020, Barueri SP, neste ato representada por seu sócio administrador Luís Pablo de Luna Almeida, inscrito no CPF sob nº 370.719.938-07, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 165, inciso I, alínea c, da Lei nº 14.133/2021, à presença de Vossa Senhoria interpor RECURSO ADMINISTRATIVO contra a decisão que a declarou inabilitada na fase de habilitação, pelas razões a seguir expostas.

**RECURSO ADMINISTRATIVO
I – TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO**

A ora Recorrente concorreu ao procedimento licitatório afim de se ver vencedora do certame para o fim de prestar serviços de publicidade institucional para a Câmara Municipal.

Ocorre que a mesma apresentou a melhor proposta em técnica e preço para a citada edilidade e foi surpreendida pela decisão que a inabilitou em razão da não apresentação da garantia de proposta correspondente a 1% do valor estimado, e habilitou a licitante Vargon Comunicação LTDA, tudo na conformidade da Ata da Quarta Sessão Pública de 10/12/2025.

Inconformada com a citada decisão interpõe o presente RECURSO ADMINISTRATIVO tempestivamente, pois interposto dentro do prazo de 3 (três) dias úteis previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, contado da ciência da decisão consubstanciada na ata de sessão.

II – SÍNTSE DOS FATOS

Na sessão de habilitação, a Comissão de Contratações registrou que a Recorrente apresentou integralmente os documentos de habilitação exigidos, “com exceção do seguro garantia habilitação do licitante”, motivo pelo qual foi declarada inabilitada.

A empresa Vargon Comunicação Ltda, por sua vez, foi declarada habilitada, embora tenha apresentado:

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP

+55 11 2680-6030

[contato@redprog.com.br](mailto: contato@redprog.com.br)

www.redprog.com.br

a) certificado de qualificação técnica emitido em 01/04/2025, com validade de 90 (noventa) dias expressamente indicada no próprio documento, já expirada na data da sessão de 10/12/2025 **em descumprimento ao Item 6.1.3 – “b” do Edital;**

b) atestado(s) de capacidade técnica sem indicação de quantitativos mínimos, em patente desconformidade com a exigência editalícia de comprovação de, ao menos, 50% do quantitativo do objeto licitado, **em descumprimento ao item 5.1.2. do Anexo I.**

Cediço que referida decisão deverá ser reformada em atendimento às orientações de Cortes de Contas e jurisprudências vigentes, conforme adiante será demonstrado;

III – DA ILEGALIDADE E DESPROPORCIONALIDADE DA INABILITAÇÃO PELA GARANTIA DE PROPOSTA

III.1. Garantia de proposta como faculdade legal e requisito excepcional

O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 preconiza que “poderá ser exigida” garantia de proposta, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, como requisito de pré-habilitação.

O próprio verbo utilizado pelo legislador evidencia a **natureza facultativa da medida**, que deve ser **motivadamente adotada**, sob pena de afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade (arts. 5º, 11 e 12 da Lei nº 14.133/2021; art. 37, XXI, da Constituição).

A Constituição Federal preconiza em seu artigo 37, inciso XXI, a consagração do acesso universal a todos os interessados em participar de licitações, com **imposição** para a Administração Pública de não restringir a competição, com o dever de exigir **somente** requisitos indispensáveis a assegurar o cumprimento das obrigações contratuais.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (GRIFO NOSSO)

A doutrina especializada enfatiza que essa garantia tem potencial restritivo elevado, pois obriga todos os licitantes a antecipar dispêndio apenas para participar do certame, sem vantagem proporcional para a Administração.

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP

+55 11 2680-6030



contato@redprog.com.br



www.redprog.com.br



Nesta esteira, em seu estudo MARINÊS RESTELATTO DOTTI (2020), ao tratar especificamente da garantia de proposta na nova Lei de Licitações, destaca que a exigência pode afastar licitantes aptos técnica e economicamente e não agrupa benefício concreto à seleção da proposta mais vantajosa, devendo ser manuseada com extrema cautela.

(<https://www.ordemjuridica.com.br/opiniao/garantia-de-proposta-e-os-problemas-advindos-dessa-exigencia>)

Na mesma linha, JUSTEN MARÇAL FILHO sustenta, em comentários ao art. 58 da Lei nº 14.133/2021, que a garantia de proposta, tal como concebida, não traz ganho relevante para a Administração, ao passo que onera e restringe a competição, sendo questionável sob a ótica da proporcionalidade e da eficiência. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.)

Diante desse quadro, a interpretação que conduz à exclusão automática do licitante que, embora preencha os requisitos de habilitação, incorre em falha pontual relacionada à garantia de proposta, revela-se incompatível com a diretriz de ampliação da competitividade e de busca da proposta mais vantajosa, que norteia o art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021.

"Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

*III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta **não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;**" (GRIFO NOSSO)*

III.2. Precedente administrativo análogo e leitura sistemática do art. 58

Em precedente recente, o TCU- Tribunal de Contas da União possui jurisprudência sólida e favorável ao diligenciamento para apresentação posterior da garantia de proposta.

O acórdão 357/2015-Plenário, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas, estabeleceu marco fundamental:

"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"8.

Os Acórdãos 1211/2021 e 2568/2021-Plenário consolidaram precedente específico:

*"A vedação à inclusão de novo documento **não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação** e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro`.*

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP

+55 11 2680-6030



contato@redprog.com.br



www.redprog.com.br



Desta forma, a fundamentação legal para o diligenciamento encontra respaldo no art. 64, I da Lei 14.133/2021, que estabelece exceção à vedação de documentos novos para "complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes, quando necessário para apurar fatos existentes à época da abertura do certame".

O Acórdão nº 2.302/2012-Plenário do TCU estabeleceu que;

"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". (GRIFO NOSSO)

Desta forma, a Câmara Municipal deve apreciar o recurso administrativo em certame regido pela Lei nº 14.133/2021, envolvendo garantia de proposta, reconhecendo a necessidade de interpretar o art. 58 à luz dos princípios da ampla participação e do resultado útil, evitando exclusões desproporcionais quando não haja prejuízo à isonomia ou ao sigilo das propostas.

A evolução da prática administrativa rumo a um uso **parcimonioso** da garantia de proposta, em sintonia com a crítica doutrinária e com a jurisprudência de controle externo.

No caso concreto, a Recorrente apresentou todos os demais documentos de habilitação, demonstrando capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira para execução do objeto; a ausência do instrumento de garantia, embora relevante, não implica, por si só, incapacidade para contratar, sobretudo quando não ficou configurado qualquer dano à isonomia ou risco ao sigilo das propostas.

Deve a administração abrir diligência para que a Recorrente possa apresentar documento assessorio à proposta já apresentada, pois em nada causa prejuízo à administração, mas sim atende aos interesses da administração, ainda mais em se tratando de contratação por técnica e preço.

Vale ressaltar que a garantia da Proposta é documento assessorio à proposta e abrir diligência para sua apresentação é de rigor uma obrigação da Administração.

IV – DO VÍCIO DO EDITAL AO RESTRINGIR A MODALIDADE DE GARANTIA À FORMA “SEGURO-GARANTIA”

O edital da Concorrência nº 01/2025 prevê, de maneira exclusiva, a apresentação de seguro-garantia de 1% como condição para participação, sem admitir as demais modalidades de garantia de proposta previstas na legislação.

Entretanto, o §1º do art. 96 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as garantias previstas na lei poderão ser prestadas, à escolha do contratado ou licitante, nas seguintes modalidades:

- a) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública;
- b) seguro-garantia;
- c) fiança bancária.

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP



+55 11 2680-6030



[contato@redprog.com.br](mailto: contato@redprog.com.br)



www.redprog.com.br



A leitura conjunta dos arts. 58 e 96 leva à conclusão de que, uma vez decidida a exigência de garantia de proposta, a Administração não pode restringir, sem justificativa robusta, as modalidades legalmente franqueadas ao particular. **A vedação às alternativas de caução em dinheiro ou em títulos e de fiança bancária:**

contraria a literalidade do art. 96, §1º, que atribui ao licitante o direito de escolha da modalidade;

tem efeito manifestamente restritivo, na medida em que pode afastar licitantes que não consigam, com a mesma facilidade, contratar seguro-garantia, mas disponham de recursos para caução ou acesso a fiança;

viola a isonomia e a competitividade, ao criar barreira não prevista em lei.

Em seu estudo doutrinário em consonância com as recentes jurisprudências, MARINÊS RESTELATTO DOTTI (2020) ressalta, ao tratar dos requisitos peculiares à exigência de garantia de proposta, que sua adoção demanda estudos prévios sobre viabilidade e impacto concorrencial, e que a exigência deve respeitar todas as opções de modalidade admitidas pela Lei nº 14.133/2021, sob pena de ilegalidade. **Portanto, a cláusula editalícia que admite apenas seguro-garantia configura vício de legalidade e não pode servir, isoladamente, de suporte para a inabilitação da Recorrente.**

V – DO DEVER DE OPORTUNIZAR O SANEAMENTO DO VÍCIO (FORMALISMO MODERADO)

Ainda que se admitisse a plena validade da exigência editalícia, a consequência aplicada inabilitação imediata mostra-se desproporcional, à luz do princípio do formalismo moderado.

A doutrina e a jurisprudência de controle têm reiterado que falhas meramente formais ou sanáveis nos documentos de habilitação não devem conduzir, de plano, à exclusão do licitante, devendo-se oportunizar a complementação ou regularização sempre que isso não importar em violação à isonomia, ao sigilo das propostas ou à vinculação ao instrumento convocatório.

O Tribunal de Contas da União, ao consolidar esse entendimento, firmou orientação no sentido de que **o procedimento licitatório deve privilegiar o resultado, e não o rito pelo rito**, recomendando que a Administração evite inabilitações desnecessárias quando a irregularidade for sanável e a situação fática já estiver configurada à época da proposta.

No presente caso, a Recorrente demonstra plena capacidade de prestar a garantia de proposta nos termos da lei – inclusive em qualquer das modalidades do art. 96, §1º – não havendo motivo substancial para afastá-la do certame, além de uma deficiência formal que poderia ter sido corrigida em prazo exíguo, sem impacto sobre os demais concorrentes.

A decisão que opta pela solução mais gravosa, sem considerar a alternativa de saneamento, contraria os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca da proposta mais vantajosa (arts. 5º, 11 e 12 da Lei nº 14.133/2021).

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP



+55 11 2680-6030



contato@redprog.com.br



www.redprog.com.br



Desta forma, possibilitar o cumprimento da exigência na forma da Lei é de rigor a melhor alternativa na busca do resultado que favorece a Administração, pois a restrição apontada no Edital como única forma de apresentação da garantia é restritiva.

VI – DA SITUAÇÃO DA EMPRESA VARGON COMUNICAÇÃO LTDA E DA ISONOMIA

VI.1. Certificado de qualificação técnica com prazo de validade expirado

Conforme documentos constantes dos autos, a Vargon Comunicação Ltda apresentou certificado de qualificação técnica emitido em 01/04/2025, cuja própria redação fixa a validade em 90 (noventa) dias contados da emissão. **Na data da sessão de habilitação (10/12/2025), tal prazo encontrava-se manifestamente expirado.**

Se o mesmo rigor formal aplicado à ausência de apresentação da garantia de proposta fosse empregado quanto ao certificado vencido, o documento da Vargon não poderia ter sido considerado apto para comprovar sua qualificação técnica naquele momento.

A manutenção da habilitação da Vargon, paralelamente à inabilitação da Recorrente por falha sanável, implica tratamento desigual entre licitantes em situação análoga, violando o princípio da isonomia (art. 37, caput, CF; art. 5º, caput, Lei nº 14.133/2021).

VI.2. Atestado de capacidade técnica sem quantitativo mínimo

Nos termos do Termo de Referência, especialmente do item 5.1, a capacidade técnico-operacional deve ser comprovada por atestado emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, apto a demonstrar experiência compatível com o objeto licitado em características e, sobretudo, em quantidades. **A propósito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece a possibilidade de exigência de quantitativos mínimos em atestados de capacidade técnica, desde que haja motivação e razoabilidade, precisamente para assegurar que o futuro contratado já tenha executado parcela relevante de objeto semelhante e, assim, mitigar riscos de execução contratual.**

O próprio Termo de Referência, ao densificar essa exigência, estabelece de forma expressa que os atestados devem obedecer ao quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) admitindo-se, para tanto, o somatório de atestados e declarações de períodos concomitantes, conforme itens 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.3.

No caso concreto, a licitante VARGON COMUNICAÇÃO LTDA apresentou atestados emitidos por FOTO JUAREZ MUSIC & ÓTICA LTDA, AUTO ÔNIBUS MORATENSE LTDA e UTIL ARTE COMÉRCIO DE MATERIAIS ELÉTRICOS E HIDR. LTDA. Tais documentos limitam-se a declarar, em termos amplos, a prestação de serviços de publicidade e comunicação, com enumeração genérica de atividades e menção a período de atendimento até o presente momento. Embora descrevam escopo abrangente, nenhum deles contém elementos mínimos que permitam aferir, de maneira objetiva, o requisito quantitativo definido pelo Termo de Referência.

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP



+55 11 2680-6030



contato@redprog.com.br



www.redprog.com.br



Com efeito, os atestados não indicam valor global contratado, faturamento anual aproximado, média mensal de serviços, número de campanhas, quantidade de peças, volume de inserções, dimensão de planos de mídia, número de ações executadas ou qualquer parâmetro mensurável que possibilite comparar a experiência relatada com o volume do objeto ora licitado. O que se tem, em síntese, é apenas a afirmação de que a VARGON presta serviços de publicidade e comunicação aos referidos clientes, dentro de determinado lapso temporal, sem demonstração do porte econômico das contratações, do volume efetivo de entregas ou de evidência quantificável do desempenho.

A omissão é especialmente grave porque o Termo de Referência não se limita a exigir atuação pretérita no setor. Exige, expressamente, compatibilidade em características e quantidades e fixa um critério objetivo de experiência mínima ao determinar que os atestados obedeçam ao quantitativo mínimo de 50%. Em outras palavras, a Administração não pretendeu contratar qualquer agência que já tenha realizado serviços de publicidade em sentido amplo, mas sim agência cuja experiência pretérita, em termos de volume e dimensão, seja, no mínimo, equivalente à metade do objeto ora licitado, como medida de mitigação de risco e de proteção do interesse público.

Sem a indicação de valores, volumes, quantidades de campanhas ou outra métrica verificável, torna-se inviável, sob perspectiva técnica e jurídica, aferir se a experiência atestada alcança o patamar mínimo de 50%. Mesmo que se admita o somatório dos três atestados, nos termos do item 5.1.3, inexistem dados numéricos que permitam somar, comparar e concluir objetivamente pela satisfação do requisito. Assim, os documentos apresentados pela VARGON comprovam, quando muito, experiência genérica na área, mas não demonstram, por ausência de quantificação, o atendimento ao quantitativo mínimo exigido. Falta, portanto, o elemento central do requisito, a mensuração objetiva da experiência.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 64, confere à Administração a faculdade de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, desde que não haja substituição de documentos que deveriam ter sido apresentados tempestivamente. No presente caso, os atestados existem e foram juntados no prazo, porém carecem de dados objetivos de quantidade, valores, volumes, número de campanhas, número de peças e dimensão dos planos de mídia, imprescindíveis para verificar se o requisito de 50% previsto no item 5.1.2 do Termo de Referência foi efetivamente atendido. Trata-se, portanto, de hipótese típica em que a diligência se impõe como medida necessária e adequada, não para substituir documentos, mas para complementar e esclarecer informação indispensável ao julgamento.

Diante disso, requer-se que esta Comissão delibere pela realização de diligência às empresas emitentes dos atestados, inclusive para que informem, relativamente ao período indicado em cada documento, o valor total contratado e executado em serviços de publicidade e propaganda junto à VARGON, o valor anual aproximado ou média mensal correspondente, a quantidade estimada de campanhas, peças e ações realizadas, bem como manifestação expressa acerca de se o montante contratado e executado se aproxima ou não de, pelo menos, 50% do objeto ora licitado. Requer-se, ainda, diligência à própria VARGON COMUNICAÇÃO LTDA para que apresente, em prazo razoável, cópias das notas fiscais emitidas em favor das empresas declarantes no período indicado nos atestados, de modo a corroborar os valores e volumes informados e permitir que esta Comissão compare, de forma objetiva, o total contratado e executado com o valor estimado do objeto definido no Termo de Referência, aferindo, assim, o atendimento ou não do quantitativo mínimo exigido.

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP



+55 11 2680-6030



contato@redprog.com.br



www.redprog.com.br



Concluídas as diligências, duas hipóteses lógicas se apresentam. Na primeira, se os valores e volumes informados pelos contratantes, corroborados pelas notas fiscais, demonstrarem que, mesmo somados, os contratos atestados não representam 50% do objeto definido no Termo de Referência, restará evidenciado que a VARGON não preenche o requisito de capacidade técnica quantitativa, impondo-se sua inabilitação por não atendimento ao item 5.1.2, sob pena de se prestigiar licitante que não comprovou a experiência mínima definida pela Administração para redução de risco da execução contratual. Na segunda hipótese, se a diligência demonstrar que o conjunto de serviços efetivamente executados, devidamente quantificados, alcança ou supera o patamar de 50%, esta Comissão disporá de base objetiva e documentada para manter a habilitação da VARGON, enfrentando o questionamento com transparência, motivação e controle, em harmonia com os princípios da legalidade e do julgamento objetivo.

Nesta esteira, deve a Administração retornar à fase de habilitação a fim de instaurar diligência e permitir a apresentação dos documentos complementares necessários, de forma isonômica para ambas as licitantes, sob pena de incorrer em favorecimento de uma em detrimento de outra.

VII – PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Recorrente:

1. O conhecimento e o provimento integral do presente recurso, para o fim de anular a decisão que a declarou inabilitada em razão da não apresentação da garantia de proposta, restabelecendo a abertura de diligência para apresentação de documento assessorio à garantia na forma do artigo 58 da Lei 14.133/2021 para sua posterior habilitação na Concorrência Pública nº 01/2025.
2. O reconhecimento da ilegalidade da cláusula editalícia que restringe a modalidade da garantia de proposta exclusivamente ao seguro-garantia, determinando que sejam admitidas todas as modalidades previstas no art. 96, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária), garantindo à Recorrente o direito de optar por qualquer delas.
3. Subsidiariamente, caso não se anule a cláusula, que se aplique o princípio do formalismo moderado, com a concessão de prazo razoável para que a Recorrente apresente a garantia de proposta exigida, em qualquer das modalidades legalmente admitidas, evitando sua exclusão desnecessária do certame.
4. A reforma da decisão de habilitação da empresa Vargon Comunicação Ltda, para que: a) seja desconsiderado o certificado de qualificação técnica com prazo de validade expirado; e b) sejam analisados, com observância estrita ao edital, os atestados de capacidade técnica apresentados, verificando-se se, de fato, comprovam a execução de, no mínimo, 50% do quantitativo exigido, adotando-se as providências cabíveis caso se constate o descumprimento dessa condição.
5. A suspensão dos ulteriores atos da licitação até o julgamento definitivo deste recurso, evitando-se a consolidação de resultado possivelmente inválido ou desfavorável ao interesse público, diante de vícios na fase de habilitação e de potencial afastamento da proposta mais vantajosa.

Requer ainda a remessa do presente Recurso à Autoridade Competente para o julgamento do presente Recurso de forma a ser revista a decisão do Pregoeiro.

Av. Cauaxi, 293 - Sala 1410
Alphaville - Barueri - SP



+55 11 2680-6030



contato@redprog.com.br



www.redprog.com.br



Barueri, 15 de dezembro de 2025.

Luís Pablo de Luna Almeida
CPF 370.719.938-07
Sócio-Administrador
RED PROG Agência de Publicidade LTDA
CNPJ 11.223.156/0001-58