



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E PARCERIAS

Superintendência Central de Estruturação de Projetos

Decisão SEINFRA/SEP nº. 1/2025

Belo Horizonte, 12 de novembro de 2025.

DECISÃO SOBRE O RECURSO INTERPOSTO POR “HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA.”

Em atendimento ao Item 14.2.1 do Edital de Concorrência Internacional SEINFRA nº 002/2025 (“Concorrência”), o Sr. Secretário de Estado de Infraestrutura, Mobilidade e Parcerias, na qualidade de autoridade superior à Comissão de Contratação da Concorrência Internacional nº 002/2025, Designação SEINFRA/SPGF nº 3/2025, de 02 de abril de 2025, nos termos do Decreto Estadual nº 48.587/2023, leva ao conhecimento público a sua DECISÃO a respeito do recurso interposto por HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA. contra a decisão da Comissão de Contratação publicada no DOE em 22 de outubro de 2025, que declarou o CONSÓRCIO ROTA DA LIBERDADE habilitado na Concorrência.

O ato decisório tomou por base os autos do Processo SEI 1300.01.0001607/2025-80, especialmente, a Ata de Julgamento (Id. 125505683), as razões recursais (Id. 125988102), as contrarrazões (Id. 126465145), a Nota de Decisão de Recurso da Comissão de Licitação (Id. 126475016) e a Nota Jurídica nº 492/2025 (Id. 126991477).

I - DO RECURSO

A HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA., já qualificada no âmbito da Concorrência Internacional nº 02/2025 (“Recorrente”) interpôs, tempestivamente, em 27 de outubro de 2025, recurso administrativo contra a decisão da Comissão de Contratação que julgou habilitado e, por conseguinte, declarou vencedor da licitação o CONSÓRCIO ROTA DA LIBERDADE (“Recorrida”), também já qualificado nos autos do processo licitatório, nos termos do Item 14 do Edital.

Em breve resumo, a Recorrente sustenta haver vícios insanáveis na documentação de habilitação da Recorrida, alegando:

1. Ausência de documentos essenciais à comprovação da regularidade jurídica e econômico-financeira de uma das empresas integrantes do Consórcio vencedor, a Construtora Abra Infraestrutura LTDA., em descumprimento às exigências do Edital;
2. Impropriedade documental do balanço patrimonial da empresa líder do consórcio;
3. Índícios de fragilidade financeira e impropriedade documental, revelados pela análise dos balanços patrimoniais, que teriam levantado dúvidas sobre a real saúde financeira do grupo e a validade dos documentos apresentados; e
4. Índícios de inidoneidade da garantia de proposta apresentada, emitida por seguradora com alegado histórico de graves penalidades administrativas aplicadas pelo órgão regulador (Superintendência de Seguros Privados – SUSEP) e com comprovada fragilidade financeira, o que tornaria a garantia inócua e exporia a Administração Pública a risco inaceitável.

Intimada da interposição do recurso, a Recorrida apresentou contrarrazões, nos termos do Item 14.4 do Edital, 30 de outubro de 2025, argumentando, sinteticamente, que:

1. A consorciada Construtora Abra Infraestrutura LTDA., por ser sociedade limitada unipessoal, não está obrigada a realizar assembleia para aprovação das contas, sendo desnecessária a apresentação das atas mencionadas pela Recorrente;
2. A ausência do número de recibo da Escrituração Contábil Digital (ECD) no rodapé do balanço da Construtora Metropolitana S/A não traz qualquer impacto sobre a autenticidade da escrituração contábil, considerando que a autenticação dos livros contábeis é comprovada pelo recibo de entrega da ECD, emitido eletronicamente pela Receita Federal do Brasil, sendo dispensada qualquer outra forma de autenticação;
3. Os alegados prejuízos financeiros das consorciadas não comprometem a qualificação econômico-financeira exigida, uma vez que a solvência do futuro concessionário é assegurada pela estrutura de garantias e pela integralização do capital social da SPE, nos termos do Edital; e
4. A apólice de garantia de proposta emitida pela Seguradora S.A. Infinite é válida e eficaz, inexistindo indícios de inidoneidade.

A Comissão de Contratação divulgou, em 03/11/2025, Nota de Decisão de Recurso através da qual conheceu o recurso interposto pela licitante HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA., negando-lhe provimento no mérito, para manter a habilitação do Consórcio Rota da Liberdade. Ato contínuo, a Comissão de Licitação, em observância ao procedimento instituído pelo § 2º do art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e ao Item 14.2.1 do Edital, remeteu a mim o presente processo, para análise e decisão.

É o que cumpria relatar. Passa-se à análise dos argumentos trazidos pela Recorrente.

II - DA ANÁLISE DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS NO RECURSO

Antes que se passe à análise dos argumentos trazidos pela Recorrente, cabe aqui uma breve explanação acerca do princípio do formalismo moderado, o qual orienta que os procedimentos licitatórios devem observar as formas legais sem que o apego excessivo à formalidade comprometa a obtenção do resultado público almejado.

Em outras palavras, pela atenção ao princípio do formalismo moderado, busca-se o equilíbrio entre o respeito às regras editalícias e a efetividade dos procedimentos para contratações públicas, vez que não constituem esses fins em si próprios, evitando-se que vícios formais de menor importância impeçam o atingimento do interesse público almejado pela licitação ou impeçam que a administração selecione a proposta mais vantajosa.

Visando prestigiar esse princípio, foi que o legislador o inseriu no rol de princípios norteadores da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações), insculpido em seu art. 12, que dispõe:

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)

Em tal contexto, merece destaque o fato de que o princípio do formalismo moderado não constitui inovação da nova Lei de Licitações no direito positivo brasileiro, pois já se encontrava previsto no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a redação

dada pela Lei nº 13.655/2018, consignado no seguinte dispositivo:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, **não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.** (grifo nosso)

Além disso, a jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente reconhecido o formalismo moderado como instrumento de prevalência do interesse público sobre formalidades excessivas que possam comprometer o alcance dos objetivos do processo licitatório, conforme ilustram os seguintes julgados:

Considerando que não se constatou irregularidade no aceite de documentos de habilitação, porquanto o princípio do formalismo moderado, consubstanciado no art. 12, inciso III, da Lei 14.133/2021, orienta que a Administração Pública deve privilegiar o interesse público e evitar a adoção de formalismos excessivos que comprometam a seleção da proposta mais vantajosa, consoante sólida jurisprudência deste Tribunal, que considera irregular desclassificações ou inabilitações de licitantes por falhas sanáveis (Acórdãos 2.903/2021, 1.211/2021, 988/2022, 2036/2022, 1.204/2024, todos do Plenário). TCU. Acórdão de Relação 3432/2025 – Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 27/05/2025.

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.

[...] entendo que aplicação do formalismo moderado e da razoabilidade não consiste, em absoluto, em afronta à isonomia, pois o licitante que comete erro sanável e o corrige tempestivamente terá, ao fim dos procedimentos

licitatórios, demonstrado, nos termos do edital, sua capacidade de cumprir o objeto, da mesma forma de outro participante que tenha seguido integralmente os requisitos do instrumento convocatório desde a apresentação inicial da documentação. TCU. Acórdão 988/2022 – Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Sessão de 04/05/2022.

Os precedentes elencados reforçam a opção do legislador e das cortes de contas em privilegiar uma interpretação menos rígida das formalidades previstas em editais, desde que isso não acarrete prejuízos ao certame. O objetivo é garantir que o interesse público e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração prevaleçam sobre o apego a formalismos supérfluos.

Com base nesses fundamentos, passam a ser examinadas as premissas apresentadas pela Recorrente.

II.1 Ausência de documentos essenciais da Construtora Abra Infraestrutura Ltda.

A Recorrente sustenta haver flagrante descumprimento às exigências editalícias no que se refere à documentação apresentada pela Construtora Abra Infraestrutura Ltda., integrante do Consórcio Rota da Liberdade, alegando que a referida consorciada teria deixado de apresentar “*as atas de reunião de sócios*

que aprovaram as contas dos exercícios financeiros de 2023 e 2024”, documento exigido para o cumprimento do requisito do item 10.18, ii, do Edital, vício esse que, segundo a Recorrente, macularia a comprovação da regularidade jurídica e econômico-financeira da licitante.

O argumento da Recorrente, contudo, não merece prosperar, dado não haver vício na documentação apresentada pela consorciada, como será demonstrado na análise a seguir.

O instrumento convocatório previu que a qualificação econômico-financeira das licitantes que participassem na forma de Consórcio se daria mediante a apresentação, por cada uma das consorciadas, dos documentos constantes dos itens 10.18 a 10.21. Assim, o item 10.18, “ii”, fixou o seguinte quanto às demonstrações financeiras:

Balanco patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente aprovados pela assembleia geral ou sócios, conforme o caso, vedada a apresentação de balancetes ou balanços provisórios. Serão considerados exigíveis na forma da lei:

a. sociedades limitadas deverão apresentar somente os balanços aprovados pela assembleia geral de sócios e auditados por auditor independente;

b. sociedades anônimas fechadas deverão apresentar os balanços aprovados, publicados e auditados por auditor independente; e

c. sociedades anônimas abertas deverão apresentar os balanços aprovados, publicados e auditados por auditor independente. (grifos nossos)

Ao determinar o escopo dos documentos “exigíveis na forma da lei” para as sociedades anônimas, o Edital se limitou a tratar das sociedades limitadas, anônimas fechadas e anônimas abertas, o que não significa a vedação à participação de outros tipos societários, como se depreende do item 6.1 do instrumento convocatório, que permite a participação de “sociedades empresariais”, em sentido amplo¹.

Assim sendo, ainda que o Edital tenha previsto a apresentação de balanços “aprovados pela assembleia geral ou sócios”, tal exigência deve ser interpretada de modo a adequá-la à forma societária sob a qual estiver constituída determinada licitante. É o caso que aqui se afigura, tendo em vista ser a Construtora Abra Infraestrutura Ltda. pessoa jurídica constituída sob a forma de sociedade limitada unipessoal, nos termos do art. do art. 1.052, §2º, do Código Civil, não sendo a ela aplicável a exigência contida no art. 1.078 da mesma Lei, dado que a realização de uma assembleia necessita, por definição, da pluralidade de sócios.

Não há que se falar, portanto, em descumprimento de exigências do Edital por parte da Recorrida, dado que o alegado documento faltante sequer poderia ser produzido pela consorciada, por limitação inerente à sua própria natureza.

Some-se a isso o fato de que a Construtora Abra Infraestrutura Ltda. possui registro perante a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, a qual estabelece através do Enunciado nº 64, cujo conteúdo é vinculante aos usuários por força do art. 8º, inciso VI, da Lei nº 8.934/1994², o seguinte:

Art. 2º - Caso as sociedades limitadas com mais de um sócio e as cooperativas tenham interesse em arquivar suas demonstrações contábeis, estas devem vir em anexo à ata da reunião ou assembleia que as aprovou, utilizando-se o ato 021, evento 999, salvo se a aprovação se der por meio de alteração contratual, quando deve ser utilizado o ato 002, e o evento pertinente à alteração pretendida.

[...]

§2º - **As sociedades limitadas unipessoais podem arquivar somente as demonstrações contábeis, sem qualquer ato de aprovação, desde que delas**

conste a assinatura do titular ou seu representante legal. (grifo nosso)

Fica atestada, portanto, a conformidade da documentação apresentada pela consorciada, uma vez que atendido o requisito do § 2º do Enunciado nº 64 da JUCERJA, como é possível constatar na documentação acostada às fls. 580-604 do Tomo II da documentação de habilitação apresentada pela Recorrida, referente ao arquivamento das demonstrações contábeis relativas ao exercício financeiro de 2023, e às fls. 620-645 do mesmo volume, concernente ao arquivamento das demonstrações contábeis referentes ao exercício financeiro de 2024.

Mencione-se, ainda, que as demonstrações contábeis foram devidamente assinadas pelo representante legal da Construtora Abra Infraestrutura Ltda., o Sr. Fernando da Costa Soares, conforme comprovação da representação legal constante às fls. 61-71 do Tomo I da documentação de habilitação, tendo sido regularmente arquivadas pela JUCERJA.

Tendo em vista que as demonstrações contábeis da consorciada atenderam aos requisitos de arquivamento instituídos pelo registro comercial competente, os quais são vinculantes por força do já mencionado art. 8º, inciso VI, da Lei nº 8.934/1994, a adequação dos documentos perante a exigência do Edital de que as demonstrações contábeis fossem apresentadas “na forma da lei” está satisfeita, não havendo nenhum elemento capaz de desabonar a regularidade da comprovação de habilitação econômico-financeira por parte da Recorrida.

Ante o exposto, rejeita-se o argumento apresentado pela Recorrente.

II.2 Índícios de fragilidade financeira e impropriedade documental

Acerca dos alegados indícios de fragilidade financeira e impropriedade documental nos balanços apresentados pela Recorrida, a Recorrente defendeu que:

- a. A Construtora Metropolitana S/A, empresa líder do Consórcio Rota da Liberdade, apresentou Balanço Patrimonial referente ao exercício de 2024 maculado de impropriedade que comprometeria sua verificação, alegando que o documento, enviado via Escrituração Contábil Digital (ECD), não possui, no rodapé, o número do recibo de entrega;
- b. A análise dos resultados financeiros apontaria para fragilidade na saúde financeira de integrantes cruciais do Consórcio, dado que (i) a líder do Consórcio sofreu prejuízos financeiros evidenciados nos resultados negativos registrados nos anos de 2023 e 2024; e que (ii) a Construtora Abra Infraestrutura Ltda., de igual modo, também registrou prejuízos consecutivos nos dois últimos anos.

Sobre o a alegação de vício no Balanço Patrimonial do exercício de 2024 da Construtora Metropolitana S/A, a indignação da Recorrente não merece acolhida.

Isso porque a suposta dúvida levantada pela Recorrente, no sentido de saber se o Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado de Exercício (DRE) referentes a 2024, apresentados pela Recorrida, seriam os mesmos documentos efetivamente transmitidos à Receita Federal via Escrituração Digital Eletrônica (ECD), correspondentes ao número do recibo de entrega constante da documentação de habilitação, trata-se de informação que pode facilmente ser verificada através do sistema público eletrônico Sped.

Nesse sentido, a Comissão de Contratação verificou, a partir do número do recibo de entrega, conforme consta às fls. 466 dos documentos de habilitação, que a escrituração da Construtora Metropolitana S/A está devidamente registrada na base de dados do Sped.

Assim, considerando que, nos termos do art. 78-A, §1º, do Decreto nº 800/1996, incluído pelo Decreto nº 8.683/2016, “a autenticação dos livros contábeis digitais será comprovada pelo recibo de entrega emitido pelo Sped”, e que os arts. 39-A e 39-B da Lei nº 8.934/1994 dispõem que a autenticação de documentos empresariais realizada por meio de sistemas públicos eletrônicos dispensa qualquer outra, os documentos contábeis apresentados pela Construtora Metropolitana S/A são regulares para fins de atender à exigência do Edital.

Ainda que assim não fosse, o que se admite apenas para fins de argumentação, a mera ausência do número do recibo de entrega nos rodapés do Balanço Patrimonial e DRE não seria capaz de desconstituir a autenticidade da documentação, visto que o recibo de entrega foi regularmente apresentado e considerando a aplicação do princípio do formalismo moderado, já tratado anteriormente, visando primar pelo atendimento do interesse público almejado na licitação, em detrimento de formalidades que não alteram substancialmente a qualificação da Recorrida.

Acerca da alegada fragilidade na saúde financeira das integrantes do Consórcio, o argumento da Recorrente tampouco merece prosperar.

A alegação de que as consorciadas Construtora Metropolitana S/A a Construtora Abra Infraestrutura Ltda. não possuiriam capacidade econômico-financeira para executar o objeto da licitação esbarra na própria lógica de como este tipo de projetos são formatados.

Primeiro porque, em relação às exigências estabelecidas pelo Edital para a qualificação econômico-financeira das licitantes, os documentos apresentados pelas consorciadas da Recorrida são bastantes para atendê-las, vez que o instrumento convocatório, podendo tê-lo feito, por permissão do art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, não estabeleceu valores mínimos de patrimônio líquido, ou quaisquer outros coeficientes e índices econômicos a serem comprovados pelas proponentes.

Sendo assim, se a Recorrente entendeu que os critérios de habilitação econômico-financeira não dão conta de garantir a exequibilidade do objeto da contratação, deveria ter questionado o instrumento convocatório em momento oportuno, ou seja, em sede de esclarecimentos ou impugnação ao Edital.

Passado o momento adequado para o questionamento do instrumento convocatório, não cabe à Administração, em fase recursal, adicionar requisitos àqueles já fixados pelo Edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, devendo a análise da documentação de habilitação se restringir aos parâmetros objetivamente estabelecidos para a participação no certame.

Em segundo lugar, deve-se levar em conta, como bem apontado na Nota de Decisão de Recurso da Comissão de Contratação, os critérios editalícios de qualificação econômico-financeira não são o mecanismo precípua para garantia da exequibilidade da proposta. Para tanto, o contrato de concessão a ser firmado entre o Poder Concedente e a Sociedade de Propósito Específico – SPE, constituída especificamente para a execução do objeto da contratação, traz diversas obrigações voltadas a garantir que a futura Concessionária possua suficientes recursos para o cumprimento de suas obrigações. Nesse sentido, é possível destacar, como exemplos, as garantias contratuais a serem fornecidas pela SPE e o capital social mínimo a ser mantido pela futura Concessionária.

Sendo certo restar inequívoco que a Recorrida atendeu às exigências de qualificação econômico-financeira, não há que se falar em inabilitação desta, rejeitando-se, portanto, o argumento apresentado pela Recorrente.

II.3 Índícios de inidoneidade da seguradora da garantia de proposta

Quanto aos alegados indícios de inidoneidade da instituição responsável pela emissão da garantia de proposta apresentada pela Recorrida, aplica-se o mesmo racional utilizado no tópico anterior, de modo que a pretensão da Recorrente não merece prosperar.

Tendo o Edital fixado, no item 8 e respectivos subitens, as condições mínimas para a aceitação da garantia de proposta, a Comissão de Contratação, ao analisar a documentos constantes do envelope correspondente à garantia de proposta, expediu o Comunicado Relevante nº 012/2025, atestando a regularidade da apólice apresentada pela Recorrida com os requisitos do Edital.

Note-se que o instrumento convocatório não estabeleceu qualquer requisito a ser cumprido pela instituição emissora da garantia de proposta, restringindo-se a firmar critérios a serem observados pelas garantias prestadas nas modalidades lá permitidas, os quais foram integralmente cumpridos pela Recorrida.

Assim sendo, não há que se considerar qualquer elemento em relação à atuação da seguradora para avaliar a habilitação da licitante no âmbito do certame, sob pena de inovação em relação às condições do instrumento convocatório, motivo pelo qual se rejeita o argumento apresentado pela Recorrente.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conhece do Recurso ora analisado para, no mérito, julgá-lo **IMPROCEDENTE**, ratificando a decisão da Comissão de Contratação. A decisão reafirma a observância dos princípios da legalidade, vinculação ao edital, imparcialidade e julgamento objetivo, conforme a Lei Federal nº 14.133/2021.

Pedro Bruno Barros de Souza

Secretário de Estado Infraestrutura, Mobilidade e Parcerias de Minas Gerais

¹Diz o item 6.1 do Edital: “Poderão participar da CONCORRÊNCIA sociedades empresariais, fundos de investimentos, instituições financeiras e entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, brasileiras ou estrangeiras, isoladamente ou reunidas em CONSÓRCIO, que satisfaçam plenamente todos os termos e condições deste EDITAL.”

²“Art. 8º Às Juntas Comerciais incumbe: [...] VI - o assentamento dos usos e práticas mercantis.”



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Bruno Barros de Souza**, **Secretário de Estado**, em 13/11/2025, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **127214109** e o código CRC **41310010**.