

## A RELATIVIDADE DO DIREITO DE RECORRER NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: LIMITES DA MANIFESTAÇÃO RECURSAL NA LEI Nº 14.133/2021 E A IRRELEVÂNCIA DO RECURSO SEM PROPOSTA

**Data** Julho de 2026

**Autores** Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

### A RELATIVIDADE DO DIREITO DE RECORRER NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: LIMITES DA MANIFESTAÇÃO RECURSAL NA LEI Nº 14.133/2021 E A IRRELEVÂNCIA DO RECURSO SEM PROPOSTA

#### ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

#### RESUMO

Examinam-se os limites do direito de manifestação recursal no procedimento licitatório regido pela Lei nº 14.133/2021, com ênfase na hipótese em que o participante cadastra apenas um valor numérico no sistema eletrônico, sem apresentar proposta, planilhas ou qualquer documento exigido pelo edital, é desclassificado e pretende exercer o direito de recorrer. Demonstra-se que, nesse cenário, faltam os pressupostos da manifestação recursal, especialmente legitimidade e interesse, e que o não conhecimento da insurgência é compatível com a ordem jurídica.

**Palavras-chave:** Licitação pública. Lei nº 14.133/2021. Manifestação recursal. Pressupostos recursais. Ausência de proposta. Desclassificação.

#### 1. INTRODUÇÃO

O direito de recorrer no procedimento licitatório não possui natureza absoluta. Embora constitua projeção administrativa do contraditório e da ampla defesa garantidos pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, seu exercício, na Lei nº 14.133/2021, está

submetido à conformação pelos princípios da legalidade, da eficiência, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade, da motivação, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo — todos expressamente previstos no art. 5º da nova lei de licitações.

A leitura absoluta da garantia recursal conduz a consequências incompatíveis com a estrutura normativa do certame: autoriza a utilização do recurso como expediente protelatório, premia o licitante que desatendeu voluntariamente as exigências do edital, penaliza os demais participantes que as cumpriram e compromete a eficiência e a celeridade do procedimento. O presente artigo examina especificamente a hipótese, frequente na prática licitatória eletrônica, em que o participante cadastra apenas um valor numérico no sistema, sem apresentar proposta, planilhas, composições ou qualquer documento exigido pelo instrumento convocatório, é desclassificado em razão da ausência de substrato documental mínimo e, então, manifesta intenção de recorrer.

## **2. A ESTRUTURA RECURSAL OBJETIVA DA LEI Nº 14.133/2021**

O sistema recursal da Lei nº 14.133/2021 foi deliberadamente estruturado de forma objetiva e concentrada. O art. 165 prevê recurso no prazo de três dias úteis para hipóteses determinadas, manifestação imediata da intenção de recorrer nas decisões relativas ao julgamento das propostas e à habilitação, e fase recursal uma para essas matérias. Esse desenho normativo demonstra que o legislador não tratou a insurgência administrativa como faculdade irrestrita: estabeleceu pressupostos temporais, procedimentais e materiais para o exercício do inconformismo, compatibilizando a garantia da defesa com a necessidade de assegurar celeridade, continuidade procedimental e estabilidade jurídica do certame. O recurso é garantia relativa, existe para permitir o controle interno da legalidade dos atos administrativos, mas não pode ser convertido em mecanismo automático de paralisação quando ausente aptidão concreta para produzir resultado útil.

## **3. OS PRESSUPOSTOS DA MANIFESTAÇÃO RECURSAL: LEGITIMIDADE E INTERESSE**

O exercício da manifestação recursal pressupõe requisitos mínimos sem os quais a insurgência não pode ser conhecida. Dois deles são decisivos para o cenário examinado: legitimidade recursal e interesse em recorrer.

A legitimidade recursal vincula-se à posição jurídica do recorrente no procedimento. Para recorrer validamente de decisão licitatória, é necessário ter participado regularmente do certame, ter sido atingido por decisão prejudicial e ser titular de situação jurídica efetivamente revisável. O mero cadastramento de valor numérico no sistema, sem qualquer substrato documental que configure proposta juridicamente constituída, não estabelece a posição procedimental robusta que a legitimidade recursal pressupõe. O participante que não apresentou proposta não é, em sentido técnico-jurídico, licitante em relação ao objeto sobre o qual pretende recorrer: é um agente que ingressou no sistema, inseriu um número e não cumpriu os ônus mínimos de participação que o edital lhe impunha.

O interesse em recorrer exige que o provimento do recurso seja capaz de produzir benefício jurídico concreto e legítimo ao recorrente. Aqui reside o ponto de maior densidade do cenário examinado. O participante que não apresentou proposta, planilhas,

composições, cronograma, BDI ou qualquer dos documentos exigidos não pode ser recolocado validamente na disputa por via recursal sem que se lhe permita apresentar, nesse momento extemporâneo, toda a documentação que deveria ter sido inserida no prazo regular, o que é juridicamente inviável sem violação frontal aos princípios da isonomia, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo. Os demais licitantes que cumpriram as exigências foram julgados com base em documentos completos; aquele que não os apresentou não pode ser julgado com base em documentos que ainda sequer existem nos autos. O interesse em recorrer é ausente nessa hipótese, não porque a Administração o suprime, mas porque a situação objetiva do recorrente o exclui.

#### **4. A AUSÊNCIA DE PROPOSTA CONSTITUÍDA E A INEXISTÊNCIA DE OBJETO RECURSAL**

Em certames de engenharia e de complexidade técnica, a Administração não examina apenas um preço final: analisa planilhas orçamentárias, composições unitárias, cronograma físico-financeiro, BDI com memória de cálculo, encargos sociais, declarações técnicas e demais elementos indispensáveis ao julgamento objetivo da exequibilidade e da aderência da oferta ao objeto licitado. A proposta, nesse contexto, não é um número: é um conjunto documental que expõe o método pelo qual o licitante pretende executar o objeto pelo valor ofertado.

Quando o participante se limita a cadastrar um valor sem apresentar nenhum desses documentos, a decisão que o desclassifica não está recusando uma proposta: está constatando que uma proposta, no sentido técnico-jurídico do termo, simplesmente não existe nos autos. Nesse cenário, a manifestação recursal carece de objeto material. Não existe conteúdo técnico-econômico suficiente a ser revisto pela Administração na fase recursal, pois não há proposta constituída sobre a qual exercer o controle administrativo. O recurso, nesse caso, não pede a revisão de um ato que analisou a proposta e a considerou inadequada, pede, implicitamente, que a Administração autorize a constituição, em momento extemporâneo, da proposta que deveria ter sido apresentada na etapa regular. Isso não é revisão recursal; é instrução procedimental em momento vedado, incompatível com a vinculação ao edital, com o julgamento objetivo e com a isonomia.

#### **5. A PRECLUSÃO LÓGICA DECORRENTE DA INAÇÃO PROCEDIMENTAL**

A Lei nº 14.133/2021 confere ao interessado instrumentos prévios de tutela que o participante silente não utilizou. O art. 164 assegura o direito de impugnar o edital por irregularidade na aplicação da lei, com prazo de três dias úteis antes da abertura do certame, e de pedir esclarecimentos sobre quaisquer aspectos do instrumento convocatório. O participante que não impugnou o edital, não solicitou esclarecimentos sobre as exigências documentais, não questionou os requisitos de apresentação da proposta e, ainda assim, ingressou no certame inserindo apenas um valor numérico, adotou postura de inação voluntária em relação a todos os mecanismos preventivos que a lei lhe disponibilizava.

Essa inação não é neutra: forma quadro de preclusão lógica relevante, segundo o qual aquele que, podendo agir preventivamente, opta por não fazê-lo, não pode depois utilizar a via recursal como substituto tardio dos meios processuais que não exerceu. A discussão recursal, nessa hipótese, não versa sobre interpretação superveniente do julgamento nem sobre ilegalidade do edital: versa sobre a consequência natural do

descumprimento de obrigação documental clara, previamente conhecida, não questionada e não atendida. Nessa hipótese, a omissão anterior do participante retira substância jurídica do inconformismo posterior.

## **6. A BOA-FÉ OBJETIVA E OS LIMITES AO EXERCÍCIO ABUSIVO DA MANIFESTAÇÃO RECURSAL**

A participação em licitação pública submete o interessado a deveres de lealdade, cooperação e boa-fé objetiva, que decorrem da moralidade administrativa, da probidade e do regime jurídico-publicístico das contratações. Quando o participante se omite quanto à apresentação da proposta, condição elementar e inafastável de participação regular, e, em seguida, aciona a fase recursal com o único objetivo prático de atrasar o certame ou de obter segunda oportunidade para constituir a proposta que não apresentou, manifesta comportamento incompatível com a boa-fé objetiva que o procedimento exige. A vedação ao venire contra factum proprium, acolhida pelo direito administrativo especialmente no campo das contratações públicas, interdita que o participante adote postura procedimental e, em seguida, pretenda anular, pela via recursal, as consequências jurídicas que seu próprio comportamento produziu.

Convém destacar que a ausência de proposta é situação diversa da insuficiência ou inadequação de documentos apresentados. O art. 155, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 tipifica como infração administrativa a conduta de deixar de entregar a documentação exigida para o certame. A eventual caracterização dessa infração deve ocorrer em procedimento administrativo próprio, com contraditório, ampla defesa, motivação e observância da proporcionalidade, sendo incorreto confundir o juízo de admissibilidade da manifestação recursal com o juízo punitivo. São planos distintos, ainda que relacionados.

## **7. A EXIGÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA O NÃO CONHECIMENTO**

A mitigação do direito de recorrer, para ser válida, deve observar critérios objetivos extraídos da Lei nº 14.133/2021 e da Constituição. A Administração não pode invocar genericamente celeridade ou interesse público: é necessário fundamentar, especificamente, porque o vício apontado é inexistente, irrelevante, precluso ou incapaz de alterar validamente a situação jurídica do recorrente. Para o cenário examinado, a decisão de não conhecimento deverá explicitar: a) o que foi e o que não foi apresentado pelo participante no sistema eletrônico; b) que o edital exigia o conjunto documental ausente como condição de participação regular; c) que o participante não impugnou o edital nem formulou pedido de esclarecimento; d) que o eventual provimento do recurso não poderia recolocar o recorrente na disputa sem violação à isonomia e ao julgamento objetivo; e) que a admissão da insurgência importaria tratamento privilegiado em detrimento dos demais licitantes que cumpriram integralmente as exigências do edital.

A observância desses parâmetros transforma o não conhecimento de aparente supressão arbitrária do contraditório em decisão juridicamente fundamentada, proporcional e aderente aos fins públicos do certame. O que a Constituição garante é defesa efetiva, não imunidade contra as consequências jurídicas da omissão voluntária do próprio recorrente.

## **8. CONCLUSÃO**

A Lei nº 14.133/2021 não consagra um direito absoluto à manifestação recursal. O sistema dos arts. 5º, 164 e 165 revela que a insurgência administrativa, embora essencial à tutela do contraditório e da ampla defesa, deve ser exercida dentro de limites compatíveis com a legalidade, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a eficiência, a economicidade, a segurança jurídica e o interesse público.

O cenário em que o participante não apresenta proposta, não colaciona um único documento exigido pelo edital e limita sua atuação ao cadastramento de um valor numérico no sistema eletrônico constitui, precisamente, a hipótese em que faltam os pressupostos elementares da manifestação recursal. Falta legitimidade recursal porque a posição procedimental do recorrente não foi estabelecida de forma regular. Falta interesse em recorrer porque o eventual provimento da insurgência não poderia produzir resultado útil sem violar os princípios da isonomia e do julgamento objetivo. Falta objeto material porque não há proposta constituída sobre a qual exercer o controle administrativo recursal. E falta coerência procedimental porque o participante silenciou quanto à impugnação do edital, aos pedidos de esclarecimento e à apresentação da proposta, todos os atos pelos quais poderia ter construído, tempestivamente, a posição jurídica que agora pretende proteger pela via recursal.

O não conhecimento da manifestação recursal nessa hipótese não configura afronta ao art. 5º, inciso LV, da Constituição. Configura, ao contrário, aplicação sistemática e proporcional da Lei nº 14.133/2021 à luz de seus princípios estruturantes e resposta juridicamente coerente com o comportamento procedimental adotado pelo próprio recorrente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

### Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. A relatividade do direito de recorrer nas licitações públicas: limites da manifestação recursal na Lei nº 14.133/2021 e a irrelevância do recurso sem proposta. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 16 jul. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

