PARECER JURÍDICO 178/2026

PROCESSO: 033/2026

REQUERENTE: Secretaria Municipal de Administração – SEMAD

ASSUNTO: Análise jurídica. Concorrência Pública. Serviços de engenharia. Pareceres Técnicos nº 005/2026 e nº 006/2026. Desclassificação das propostas. Recursos administrativos. Fracasso do certame.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD para análise jurídica dos atos praticados no âmbito do **Processo Administrativo nº 033/2026 – Concorrência Pública nº 006/2026**, cujo objeto consiste na **contratação de empresa especializada nos serviços de engenharia para execução dos serviços de recuperação da Vicinal 03/CAI-361 – Região da Petrolina do Norte – Emenda Especial nº 202540930001**.

Conforme documentação encaminhada, foi elaborado o **Parecer Técnico nº 005/2026**, destinado à análise da primeira fase das propostas de preços, especialmente das composições de preços unitários e da documentação técnica apresentada pelas licitantes.

O referido parecer identificou desconformidades no atendimento ao item 8.3.2 do Termo de Referência, especialmente quanto às exigências previstas nas alíneas **"g" e "j"**, relacionadas, respectivamente, à composição dos preços unitários e à comprovação da capacidade técnica.

Segundo a análise técnica, foram constatadas, entre outras, ausência ou insuficiência na discriminação dos valores correspondentes à mão de obra sem leis sociais e com leis sociais nas composições de preços, bem como inadequações na comprovação da capacidade técnica relativa aos serviços considerados relevantes, especialmente o **Controle Tecnológico – aferição da geometria da via com carro controle**.

Em decorrência das irregularidades constatadas, o Parecer Técnico nº 005/2026 sugeriu a desclassificação das propostas das empresas analisadas.

Posteriormente, houve interposição de recursos pelas empresas **RJP Empreendimentos Ltda.** e **J. B. Serviços Ltda.**, os quais foram submetidos à nova apreciação do setor técnico.

Foi então emitido o **Parecer Técnico nº 006/2026**, de 28 de setembro de 2026, que examinou as razões recursais e concluiu pela **manutenção da desclassificação das propostas**, por entender que as recorrentes não atenderam integralmente às exigências constantes do item 8.3.2, alíneas "g", "i" e "j", do Termo de Referência.

Silva

Em razão da inexistência de proposta considerada apta ao prosseguimento do procedimento, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica para análise da legalidade dos atos praticados e da possibilidade de declaração de **fracasso do certame**.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos limites da análise jurídica

A análise desta Procuradoria restringe-se aos aspectos jurídicos e de legalidade do procedimento, não competindo ao órgão jurídico substituir a avaliação realizada pelo setor técnico responsável quanto às especificações de engenharia, quantitativos, composições de preços, metodologia executiva, capacidade técnico-operacional ou demais matérias que exijam conhecimento especializado.

As conclusões constantes dos Pareceres Técnicos nº 005/2026 e nº 006/2026, portanto, constituem manifestação do setor competente e são consideradas, para fins desta análise jurídica, nos limites da responsabilidade técnica de seus subscritores.

Compete à Procuradoria verificar se as consequências jurídicas extraídas das constatações técnicas encontram respaldo na legislação aplicável e no instrumento convocatório.

2.2. Da vinculação ao edital e ao Termo de Referência

A licitação deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, igualdade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica, conforme disciplina a Lei nº 14.133/2021.

A vinculação ao instrumento convocatório impõe tanto à Administração quanto aos licitantes a observância das regras previamente estabelecidas para o certame.

Dessa forma, uma vez estabelecidas no edital e no Termo de Referência exigências objetivas relativas à apresentação das propostas e à comprovação da capacidade técnica, não pode a Administração simplesmente desconsiderá-las posteriormente, sob pena de violação à isonomia e ao julgamento objetivo.

Por outro lado, a aplicação das regras editalícias não pode resultar em formalismo excessivo, devendo ser distinguida a irregularidade meramente formal e sanável daquela que comprometa o conteúdo da proposta ou o efetivo atendimento às condições exigidas.

2.3. Das irregularidades verificadas nas propostas de preços

Silvio

De acordo com os Pareceres Técnicos nº 005/2026 e nº 006/2026, o item 8.3.2, alínea "g", do Termo de Referência estabeleceu critérios específicos para a apresentação das composições de preços unitários.

A área técnica verificou que as propostas analisadas apresentaram desconformidades quanto à composição de determinados serviços, notadamente pela ausência da discriminação exigida para os componentes de mão de obra e respectivos encargos.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu art. 59, que serão desclassificadas as propostas que contenham vícios insanáveis, não obedeçam às especificações técnicas pormenorizadas no edital ou apresentem desconformidade com outras exigências editalícias, desde que insanável.

Portanto, constatado tecnicamente que as falhas verificadas não representam simples erro material passível de correção, mas efetivo descumprimento das condições necessárias à análise e aceitabilidade da proposta, mostra-se juridicamente possível a sua desclassificação.

Importante ressaltar que eventual saneamento não poderá servir para permitir a reformulação substancial da proposta após sua apresentação, tampouco para possibilitar a apresentação de composição de preços materialmente distinta daquela submetida originalmente ao certame.

Assim, **acolhem-se, sob o aspecto jurídico, as conclusões técnicas quanto à desconformidade das propostas**, desde que o setor competente tenha caracterizado que as falhas identificadas comprometem o atendimento das exigências materiais estabelecidas no Termo de Referência.

2.4. Da qualificação e capacidade técnica

Outro fundamento apontado pelo setor especializado refere-se ao descumprimento da exigência prevista na alínea "j" do item 8.3.2, especialmente quanto à demonstração da experiência anterior na execução dos serviços relevantes definidos no Termo de Referência.

Segundo o Parecer Técnico nº 006/2026, as empresas recorrentes não comprovaram satisfatoriamente a capacidade técnica exigida para o serviço de **Controle Tecnológico – aferição da geometria da via com carro controle**.

O setor técnico também registrou questão relacionada à apresentação da **Certidão de Acervo Operacional – CAO**.

Nesse aspecto, verifica-se que a Resolução CONFEA nº 1.137, de 31 de março de 2023, disciplina expressamente o Acervo Operacional e a emissão da Certidão de Acervo Operacional – CAO, destinada à certificação das informações referentes ao acervo operacional da pessoa jurídica.

A análise acerca da equivalência entre os serviços constantes dos atestados apresentados e aqueles exigidos pelo Termo de Referência possui natureza eminentemente técnica, razão pela

qual deve prevalecer, inexistindo demonstração de erro ou ilegalidade, a avaliação realizada pelo profissional competente.

Desse modo, tendo o setor técnico concluído que os documentos apresentados não demonstraram o atendimento aos quantitativos ou serviços relevantes previstos no instrumento convocatório, não cabe à Procuradoria substituir essa conclusão por avaliação própria de engenharia.

2.5. Da diligência e do formalismo moderado

Embora a Administração esteja vinculada às exigências editalícias, deve-se registrar que a Lei nº 14.133/2021 admite a realização de diligências nas hipóteses legalmente estabelecidas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a vedação à apresentação posterior de documento não alcança documento destinado exclusivamente a demonstrar **condição que já existia quando da apresentação da proposta**, desde que sua juntada posterior não represente criação superveniente de requisito de habilitação.

Isso significa que existe diferença entre:

a) permitir que a empresa adquira, depois da data própria, qualificação ou condição técnica que não possuía; e

b) permitir que demonstre documentalmente uma condição que comprovadamente já possuía naquele momento.

A primeira hipótese não é admitida. A segunda pode ser objeto de diligência, desde que preservados a igualdade, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

O mesmo raciocínio deve ser observado em relação às propostas: o saneamento de erro formal não pode importar alteração da substância da proposta ou reformulação posterior de seus elementos essenciais.

O próprio TCU registra que a Administração deve sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada.

No caso concreto, entretanto, o Parecer Técnico nº 006/2026 examinou expressamente os argumentos apresentados pelas recorrentes e manteve a conclusão de que não houve atendimento integral das exigências técnicas.

Dessa forma, **não compete à Procuradoria determinar a aceitação de composição de preços ou de atestado que o setor técnico, motivadamente, considerou insuficiente**, salvo quando demonstrado que a desclassificação decorreu exclusivamente de formalidade sanável.

Silva

2.6. Dos recursos administrativos

Os recursos apresentados pelas empresas RJP Empreendimentos Ltda. e J. B. Serviços Ltda. foram submetidos ao setor técnico competente, que analisou os argumentos apresentados e manteve as conclusões anteriores.

O Parecer Técnico nº 006/2026 apresenta as razões pelas quais entendeu permanecerem as desconformidades verificadas nas propostas e na documentação técnica.

Sob o ponto de vista jurídico, não se verifica impedimento à manutenção das desclassificações quando fundada em descumprimento material das exigências do instrumento convocatório, desde que a decisão administrativa seja devidamente motivada e assegurado o tratamento isonômico aos participantes.

Assim, **esta Procuradoria não identifica, nos elementos submetidos à presente análise, ilegalidade capaz de afastar as conclusões técnicas adotadas**, ressalvada a necessidade de observância do saneamento de eventuais falhas estritamente formais que não alterem a substância das propostas ou dos requisitos de habilitação.

III – DO FRACASSO DO CERTAME

Conforme relatado, após a análise das propostas e o julgamento técnico dos recursos, não restou proposta considerada apta ao prosseguimento da contratação.

A própria Lei nº 14.133/2021 contempla expressamente a hipótese de licitação declarada fracassada, inclusive ao disciplinar, no art. 58, § 2º, a devolução da garantia de proposta após a assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

A licitação é considerada fracassada quando, embora tenham comparecido interessados, nenhuma proposta ou licitante reúna condições para prosseguir validamente no procedimento.

No presente caso, os Pareceres Técnicos nº 005/2026 e nº 006/2026 concluíram que as propostas apresentadas não atenderam integralmente às exigências técnicas estabelecidas no Termo de Referência.

Mantidas tais conclusões pela autoridade competente e inexistindo proposta válida remanescente, mostra-se juridicamente possível a declaração de fracasso da **Concorrência Pública nº 006/2026**, devendo a decisão ser formalmente motivada e registrada nos autos.

A declaração de fracasso não impede que a Administração, permanecendo a necessidade pública da contratação, adote as providências necessárias à realização de novo procedimento, após avaliar as causas que conduziram ao insucesso do certame e promover, se necessárias, as adequações cabíveis nos documentos da contratação.

IV – CONCLUSÃO

Silvio

Diante do exposto, considerando os elementos constantes dos autos e, especialmente, as conclusões dos **Pareceres Técnicos nº 005/2026 e nº 006/2026**, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se:

I – pela regularidade jurídica da manutenção das desclassificações, desde que confirmada pela autoridade competente a natureza material/insanável das desconformidades apontadas pelo setor técnico, especialmente quanto ao não atendimento das exigências previstas no item 8.3.2 do Termo de Referência;

II – pelo acolhimento das conclusões dos Pareceres Técnicos nº 005/2026 e nº 006/2026, no que diz respeito às questões de natureza técnica, inclusive quanto às composições de preços e à suficiência da comprovação da capacidade técnico-operacional, matérias cuja avaliação compete ao setor especializado;

III – pela manutenção do resultado dos recursos administrativos, caso a autoridade competente, à vista da fundamentação técnica constante dos autos, conclua que as irregularidades verificadas não constituem meras falhas formais passíveis de saneamento;

IV – ressalva-se que eventual falha exclusivamente formal poderá ser objeto de diligência quando não importar alteração da substância da proposta e, em matéria de habilitação, quando o documento se limitar a comprovar condição efetivamente preexistente à data própria do certame, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

V – superada essa verificação e mantidas as desclassificações de todas as propostas, esta Procuradoria OPINA PELA VIABILIDADE JURÍDICA DA DECLARAÇÃO DE FRACASSO DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 006/2026, por inexistência de proposta válida apta ao prosseguimento do certame;

VI – permanecendo o interesse público na execução do objeto, recomenda-se que a Administração avalie as causas que ocasionaram o fracasso e, após as providências cabíveis, promova novo procedimento para contratação, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Caracaraí – RR, 29 de setembro de 2026.

Silvio Vieira

SILVIO VIEIRA E VIEIRA
Procurador Geral do Município
Portaria nº. 100/2025