

PARECER JURÍDICO

“O parecer facultativo é um ato opinativo que não vincula a Administração Pública ou os seus administrados, podendo esses segui-lo para melhor fundamentar suas decisões ou ignorá-lo, pois, não estão vinculados à conclusão exarada pelo parecerista”

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da regularidade do procedimento administrativo licitatório, especificamente quanto à decisão proferida pela Comissão de Licitação em 15/04/2026, que, em reanálise determinada no âmbito do Mandado de Segurança nº 1032074-37.2025.8.26.0577, negou provimento ao recurso administrativo interposto pela empresa **INFRAENG INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA**, mantendo sua desclassificação na Concorrência nº 001/2025.

Consta dos autos que a empresa recorrente apresentou proposta no valor de R\$ 1.654.623,00, correspondente a desconto global de aproximadamente 41,7% em relação ao orçamento estimado pela Administração, tendo sido desclassificada em 30/09/2025 sob o fundamento de inexecutabilidade. Após provocação judicial, a Administração promoveu reanálise do recurso, instruindo os autos com Parecer Técnico Consolidado da Secretaria Municipal de Obras, datado de 15/04/2026, no qual se examinam minuciosamente os elementos da proposta apresentada, especialmente no que se refere à composição de custos diretos e indiretos.

Com base nesse parecer técnico, a Comissão de Licitação manteve a decisão de desclassificação, encaminhando os autos à autoridade superior para deliberação final.

É o relatório.

Passa-se às questões preliminares.



II – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no contexto do processo licitatório, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentido:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

Ao encontro disso, recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas - BCP nº 07, sendo:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto (Grifo nosso).

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo que visa a dispensa de licitação.

III – NO MÉRITO – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise a ser desenvolvida no presente parecer limita-se ao controle de legalidade do procedimento administrativo, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:



I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Ou seja, cabe verificar se os atos praticados pela Administração Pública observam o regime jurídico aplicável, os princípios que regem as licitações públicas e o dever de motivação dos atos administrativos.

III.1. DA LEGALIDADE DA DESCLASSIFICAÇÃO POR INEXEQUIBILIDADE

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma clara e objetiva, que a Administração Pública não apenas pode, mas deve afastar propostas que se revelem inexecutáveis, como forma de resguardar o interesse público e assegurar a adequada execução contratual.

O artigo 59, § 2º, por sua vez, autoriza a realização de diligências destinadas à verificação da exequibilidade das propostas, enquanto o § 4º do mesmo dispositivo consagra a existência de presunção relativa de inexecutabilidade quando os valores apresentados se mostram significativamente inferiores ao orçamento estimado, atribuindo ao licitante o ônus de demonstrar a viabilidade de sua proposta.

No caso concreto, a proposta apresentada pela empresa **INFRAENG INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA**, revelou-se substancialmente inferior ao orçamento da Administração, com desconto global de 41,7%, circunstância que, por si só, já atrai a incidência da presunção legal de inexecutabilidade.

Diante desse cenário, a Administração adotou postura diligente e cautelosa, promovendo análise técnica aprofundada e oportunizando à licitante a demonstração da viabilidade de sua proposta, inclusive em momento posterior, em cumprimento à determinação judicial.

Todavia, a documentação apresentada pela licitante não se mostrou suficiente para afastar a presunção legal, uma vez que o parecer técnico elaborado pela Secretaria de Obras, através de laudo de Engenharia, evidenciou inconsistências relevantes e não superadas na composição dos custos, especialmente no que se refere à subestimação dos custos diretos e à fragilidade dos parâmetros adotados. **Assim, a desclassificação da proposta não decorre de juízo arbitrário, mas de aplicação direta da legislação vigente, aliada à constatação técnica da inviabilidade econômica da execução contratual.**

Vejamos, ainda, que não é outro o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em casos análogos a estes, mas que tratam da análise da inexecutabilidade e concluem, em todos os casos, pela adequada decisão que reconheceu a inexecutabilidade das propostas, em atendimento do princípio da legalidade, sendo este um dos deveres da Administração Pública, especialmente se tratando de processo licitatório:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DA IMPETRANTE. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. AUSÊNCIA DE ATO ILEGAL. DESPROVIDO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, no âmbito de mandado de segurança, indeferiu o pedido liminar deduzido pela impetrante. 2. Irresignação da autora. Descabimento. 3. Mandado de segurança impetrado por licitante contra a sua desclassificação em certame licitatório promovido pelo Município de Bebedouro/SP (concorrência eletrônica nº 001/2025). Proposta considerada inexecutável. Art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021. Antes de decidir pela desclassificação da autora, o ente municipal **(i) conferiu à agravante a possibilidade de comprovar a viabilidade da proposta; e (ii) diligenciou junto ao Departamento de Obras e Engenharia do Município, com o fim de analisar tecnicamente os documentos disponibilizados pela impetrante. Portanto, o §2º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 foi integralmente respeitado pelo Município de Bebedouro/SP, de tal sorte que, ao menos no presente estágio processual, não se verifica nenhuma ilegalidade incorrida pela Administração Pública Municipal. Precedentes deste E. TJ/SP. 4. Decisão mantida. Recurso desprovido.** (TJSP; Agravo de Instrumento 2168008-32.2025.8.26.0000; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Bebedouro - 2ª Vara; Data do Julgamento: 23/09/2025; Data de Registro: 24/09/2025). (GRIFAMOS)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO IMPROVIDO. I. Caso em Exame 1. Agravo de Instrumento interposto por RENASEB – Empresa de Segurança e Vigilância Ltda. contra decisão que indeferiu liminar em Mandado de Segurança impetrado contra ato do Subprefeito da Subprefeitura da Casa Verde/Cachoeirinha do Município de São Paulo, visando anular atos administrativos que desclassificaram a empresa em licitação para serviços de vigilância. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar se estão presentes os requisitos para concessão de liminar em Mandado de Segurança, considerando a alegação de ilegalidade na desclassificação da proposta da agravante. III. Razões de Decidir 3. A concessão de liminar em Mandado de Segurança exige fundamento relevante e risco de ineficácia da medida, requisitos não presentes no caso. **4. A desclassificação ocorreu por inobservância da Convenção Coletiva de Trabalho vigente, tornando a proposta inexequível**, e não por exigência de um inexistente 'CADTERC 2025'. IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso improvido. Tese de julgamento: 1. **A concessão de liminar em Mandado de Segurança depende da presença de fundamento relevante e risco de ineficácia da medida. 2. A desclassificação por inobservância de normas trabalhistas vigentes não configura ilegalidade.** Legislação Citada: Lei nº 12.016/09, art. 7º, III; Lei nº 8.437/92, art. 1º, § 3º. Jurisprudência Citada: STJ, RMS 12078/SP, Rel. Min. Garcia Vieira, DJ 24/09/2001. TJSP, Agravo de Instrumento 2184297-74.2024.8.26.0000, Rel. Paulo Cícero Augusto Pereira, 3ª Câmara de Direito Público, j. 21/10/2024. (TJSP; Agravo de Instrumento 2366354-26.2025.8.26.0000; Relator (a): Silvana Malandrino Mollo; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 02/04/2026; Data de Registro: 02/04/2026). (GRIFAMOS)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. I. Caso em exame: Ação ordinária buscando anular o Chamamento Público nº 004/2022, promovido pelo Município Apelado para seleção de Organização Social destinada à gestão dos serviços de saúde do Pronto Socorro Municipal. A Apelante alega vícios como falta de publicidade das propostas financeiras, ausência de mapa de avaliação detalhado, direcionamento do certame e inexecuibilidade da proposta vencedora. A sentença de primeira instância julgou a ação improcedente, sustentando que as irregularidades inicialmente apontadas foram sanadas durante o trâmite administrativo, notadamente pela reabertura do prazo recursal após mandado de segurança, e que não houve prejuízo concreto, tampouco foi comprovado direcionamento ou inexecuibilidade da proposta. II. Questão em discussão: Possibilidade de saneamento das irregularidades formais no curso do procedimento administrativo, após determinação judicial, com observância dos princípios da publicidade, contraditório e ampla defesa, bem como aplicação do princípio da *pas de nullité sans grief* no controle judicial de atos administrativos e verificação do alegado direcionamento do certame e de inexecuibilidade da proposta vencedora. III. Razões de decidir: Embora tenha havido falhas iniciais na publicidade e no detalhamento da avaliação das propostas, estas foram corrigidas mediante intervenção judicial, que resultou na reabertura do prazo recursal administrativo e na efetiva divulgação do mapa de pontuação e dos cálculos que fundamentaram a classificação final. O exercício do contraditório e da ampla defesa foi, assim, assegurado aos licitantes, incluindo a Apelante, que interpôs recurso administrativo devidamente analisado. Inexistente demonstração de prejuízo, aplica-se princípio *pas de nullité sans grief*, conforme o artigo 282, § 1º, do Código de Processo Civil. **Eventual anulação do certame deve ser adotada em último caso, como se extrai das alterações promovidas pela Lei nº**

13.655/2018 na LINDB, bem como da nova lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). No caso de vícios sanáveis, deve-se primar pela correção administrativamente a fim de resguardar o interesse público. A alegação de direcionamento e inexecutibilidade da proposta vencedora não encontra respaldo probatório robusto, não se desincumbindo a parte autora de seu ônus (Art. 373, inc. I, CPC), bem como a celeridade na contratação encontra amparo em disposição editalícia. IV. Dispositivo e tese: Recurso desprovido. Tese de julgamento: "A correção de vícios sanáveis em procedimento licitatório, quando realizada em tempo hábil e de modo a assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa aos participantes, afasta a alegação de nulidade, especialmente quando não foi demonstrado prejuízo concreto." Questões como eventual subjetivismo, direcionamento do certame e irregularidades na proposta da vencedora necessitam de dilação probatória, dispensada pelas partes no caso concreto." Dispositivos relevantes citados: Código de Processo Civil, artigo 282, § 1º e 373, inc. I; Lei nº 14.133/2021, artigos 71 e 147; Lei nº 13.655/2018, artigo 20. (TJSP; Apelação Cível 1004659-24.2024.8.26.0445; Relator (a): Eduardo Prativiera; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Pindamonhangaba - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 24/03/2026; Data de Registro: 24/03/2026). (GRIFAMOS)

Dessa forma, a decisão administrativa encontra pleno respaldo no ordenamento jurídico, não configurando restrição indevida à competitividade, mas, ao contrário, concretizando a seleção da proposta mais vantajosa em sua dimensão material, que pressupõe não apenas menor preço, mas efetiva capacidade de execução.

III.2 – DA ADEQUADA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

A motivação dos atos administrativos constitui requisito essencial de validade, especialmente em hipóteses que envolvem restrição à participação de licitantes ou desclassificação de propostas. No presente caso, verifica-se que a decisão administrativa encontra-se devidamente fundamentada, não se limitando a afirmações genéricas ou conclusões abstratas.

A Comissão de Licitação adotou, como razão de decidir, o Parecer Técnico Consolidado da Secretaria de Obras, o qual analisou de forma detalhada a estrutura da proposta apresentada pela empresa **INFRAENG INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA**. Tal análise evidenciou que o expressivo desconto ofertado não decorreu de ganhos de eficiência ou inovação tecnológica, mas de redução concentrada nos custos diretos, o que indica, tecnicamente, subdimensionamento de insumos, utilização de parâmetros de produtividade incompatíveis com a realidade da obra e potencial comprometimento da qualidade e da execução do objeto contratual.

Além disso, foram identificadas inconsistências relevantes no BDI apresentado, destacando-se a adoção de alíquota de ISS inferior àquela prevista na legislação municipal, bem como a fixação de taxa de risco incompatível com a natureza e complexidade da obra. Tais elementos evidenciam fragilidade estrutural na composição dos custos indiretos, comprometendo a confiabilidade da proposta.

O parecer técnico também concluiu que a margem operacional apresentada é inexistente ou extremamente reduzida, o que reforça o risco concreto de inexecução contratual ou de futura necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro, em prejuízo à Administração.

Nesse contexto, a motivação do ato administrativo revela-se não apenas presente, mas qualificada, técnica e individualizada, atendendo plenamente às exigências legais e afastando qualquer alegação de nulidade por ausência ou insuficiência de fundamentação.

III.3 – DO ATENDIMENTO À DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA NO MANDADO DE SEGURANÇA

A reanálise do recurso administrativo decorreu de determinação judicial proferida no **Mandado de Segurança nº 1032074-37.2025.8.26.0577**, que exigiu da Administração a realização de nova apreciação, devidamente fundamentada, dos argumentos apresentados pela licitante.

Da análise dos autos, verifica-se que a Administração não se limitou a reiterar a decisão anterior, tendo promovido efetiva reavaliação do caso, com aprofundamento da análise técnica e enfrentamento específico dos pontos suscitados pela recorrente. Ademais, a elaboração de parecer técnico consolidado, com exame minucioso da composição da proposta, evidencia o cumprimento substancial da ordem judicial.

A nova decisão administrativa, por sua vez, incorporou expressamente os fundamentos técnicos apresentados, demonstrando que houve apreciação concreta e motivada do recurso, em estrita observância ao comando judicial. Assim, não se identifica qualquer vício de descumprimento ou de resistência à decisão judicial, mas, ao contrário, atuação administrativa alinhada aos parâmetros fixados pelo Poder Judiciário.

III.4 – DA PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO E DA SEGURANÇA DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

A atuação da Administração Pública em procedimentos licitatórios deve ser orientada não apenas pela busca do menor preço, mas pela obtenção da proposta mais vantajosa em sentido amplo, o que inclui a garantia de execução adequada do objeto contratual.

A aceitação de proposta inexecutável representa risco concreto e relevante, podendo resultar na paralisação de obras, na inexecução contratual, na necessidade de rescisão e na consequente realização de novo certame, com prejuízos financeiros e sociais à Municipalidade e, consequentemente, à coletividade. Nesse sentido, a legislação vigente confere à Administração o dever de agir preventivamente, evitando a contratação de propostas que não se sustentem economicamente.

No caso em análise, o conjunto probatório evidencia que a proposta da empresa **INFRAENG INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA** apresenta fragilidade estrutural, tanto na composição dos custos diretos quanto indiretos, além de ausência de margem operacional suficiente para absorver riscos inerentes à execução da obra. Tal cenário configura risco elevado de inadimplemento contratual, o que justifica, sob a ótica do interesse público, a manutenção de sua desclassificação.

Portanto, a decisão administrativa não apenas se mostra legal, mas necessária e adequada à proteção do interesse público, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e da segurança jurídica.

III.5 – DA CONFORMIDADE COM PARÂMETROS TÉCNICOS CONSOLIDADOS

A análise técnica realizada pela Secretaria de Obras não se deu de forma isolada ou arbitrária, tendo se apoiado em parâmetros técnicos reconhecidos e amplamente utilizados na Administração Pública, inclusive com referência ao **Acórdão 2622/2013 do Tribunal de Contas da União**, no que se refere à composição do BDI.

A utilização desses referenciais reforça a objetividade da análise e afasta qualquer alegação de subjetivismo ou direcionamento, demonstrando que a decisão administrativa se encontra alinhada com boas práticas e entendimentos consolidados no âmbito do controle externo.

Tal circunstância contribui significativamente para a robustez da decisão, tornando-a mais resistente a eventuais questionamentos judiciais, na medida em que evidencia aderência a critérios técnicos amplamente aceitos.

IV – DA CONCLUSÃO

Em caráter **orientativo**, portanto, cumpre registrar que o presente parecer possui natureza meramente **opinativa**, limitando-se à análise dos aspectos estritamente jurídicos do processo licitatório, não se imiscuindo em questões de natureza técnica, administrativa ou econômico-financeira relacionadas à contratação pretendida.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o procedimento administrativo analisado observa integralmente os preceitos da Lei nº 14.133/2021 e os princípios que regem a Administração Pública, notadamente no que se refere à legalidade, motivação, eficiência e proteção ao interesse público.

A decisão da Comissão de Licitação que manteve a desclassificação da proposta da empresa **INFRAENG INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA** encontra-se devidamente fundamentada, lastreada em parecer técnico consistente e proferida após regular reanálise determinada judicialmente, não se identificando qualquer vício que comprometa sua validade.

Dessa forma, **OPINA-SE** pela **ratificação da decisão administrativa**, **RECOMENDANDO-SE** à autoridade superior:

a) Seja **ratificada** a decisão da Comissão de Licitação que manteve a desclassificação da proposta da empresa **INFRAENG INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA**, por inexequibilidade, com fundamento no artigo 59, §§ 2º e 4º, da Lei nº 14.133/2021;

b) Seja **consignado**, na decisão final, o acolhimento integral do parecer técnico da Secretaria de Obras e do presente parecer jurídico como razões de decidir, reforçando a motivação do ato administrativo;

c) Seja **determinada** a continuidade regular do procedimento licitatório, com a convocação das licitantes remanescentes, nos termos da legislação aplicável.

S.M.J., é o parecer desta **Assessoria Jurídica**.

Monteiro Lobato, 16 de abril de 2026.



JENNER CHARLES RENNÓ

OAB/SP 457.384