



Parecer Nº 0295428/2025/SMCL-ASTEJ

Porto Velho, 17 de dezembro de 2025.

Processo Sei nº 003.000430/2025-68

Pregão Eletrônico nº 90080/2025/SMCL/PVH

Objeto: Contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva de ar condicionado.

Interessado: Roberto de Oliveira Machado - ME; Prosistem Instalação e Manutenção de Sistemas Elétricos Mecânicos e de Refrigeração Ltda.

Assunto: Análise de recurso administrativo e controle de legalidade dos atos da Pregoeira.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/2021. RECURSO ADMINISTRATIVO. INTEMPESTIVIDADE. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO IMEDIATA DA INTENÇÃO DE RECORRER EM CAMPO PRÓPRIO DO SISTEMA. PRECLUSÃO DO DIREITO. ART. 165, §1º, I, DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE DE MÉRITO REALIZADA *AD CAUTELAM*. PROPOSTA EM DESACORDO COM O EDITAL. VÍCIO INSANÁVEL. NÃO INCLUSÃO DE PARCELA FIXA NO PREÇO GLOBAL OFERTADO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA ISONOMIA. INAPLICABILIDADE DE DILIGÊNCIA SANEADORA. LEGALIDADE DA DESCLASSIFICAÇÃO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DA PREGOEIRA. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, PELO SEU NÃO PROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

Em apertada síntese, trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico nº 90080/2025, instaurado para a contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva de ar condicionado, visando atender às necessidades da Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa (SMTI).

O certame, regido pela Lei nº 14.133/2021 e pelas disposições do Edital Retificado (e-DOC DB3F9990), estabeleceu uma regra de composição de preços específica, que se tornou o cerne da controvérsia: a disputa de lances incidiria exclusivamente sobre o valor dos serviços, porém, o valor final da proposta deveria, obrigatoriamente, ser composto pela soma do valor dos serviços com uma parcela fixa e não disputável, estimada em R\$ 286.108,23, destinada a eventuais peças, conforme esclarecido pela Pregoeira no chat da sessão pública (e-DOC C7631CC2).

Durante a fase de lances, a empresa Roberto de Oliveira Machado - ME, ora Recorrente, ofertou o valor de R\$ 151.999,00. Ao ser questionada expressamente pela Sra. Pregoeira se *“O lance ofertado está contemplando o valor estimado referente às possíveis peças?”*, a licitante respondeu negativamente, afirmando que *“o proprio edital estabelece que o valor do certame disputado contempla apenas os serviços e que as peças são meramente parâmetro para balizamento de preços”* (e-DOC C7631CC2, p. 34).

Diante da confissão de que sua proposta não englobava a parcela fixa exigida, a Pregoeira, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, desclassificou a proposta por conter vício insanável, em conformidade com os itens 8.7.1 e 8.7.5 do Edital. A mesma medida foi aplicada a outras 11 (onze) licitantes que incorreram no mesmo erro.

Seguindo a ordem de classificação, a proposta da empresa Prosistem Instalação e Manutenção de Sistemas Elétricos Mecânicos e de Refrigeração Ltda foi analisada. Tendo em vista o valor ofertado, a Pregoeira instaurou diligência (e-DOC 95974989) para que a empresa demonstrasse a exequibilidade de sua proposta, o que foi atendido com a apresentação de contratos e notas fiscais de serviços similares. Veja-se:

[...] Em resposta, a PROSISTEM anexou em campo próprio do sistema, contratos, notas fiscais de serviços similares, prestados a órgãos da Prefeitura de Porto Velho.

Consultada a unidade requisitante dos serviços pretendidos na contratação (SMTI) acerca da aceitabilidade da proposta, essa informou que o valor ofertado pela empresa encontra-se abaixo do previsto nas cotações preliminares, o que demonstra vantajosidade para a administração.

Em busca no Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Velho, foi possível constatar a existência do Pregão Eletrônico nº 056/2021, do qual a PROSISTEM sagrou-se vencedora.

Comparando os valores ofertados pela empresa no presente pregão e no Pregão Eletrônico nº 056/2021 é possível observar proximidade dos valores unitários.

No portal da transparência, também foi possível encontrar licitações de contratação semelhante nas quais também ocorreu grande redução dos valores ofertados para os serviços, a exemplo o Pregão Eletrônico nº 164/2023.

A boa condição econômica da empresa restou comprovada através da análise contábil, emitida pelo contador desta SMCL.

Assim, considerando o atendimento à diligência e que inexistem razões que motivem a Pregoeira a adentrar nos critérios adotados pelo licitante para formular sua proposta, visto que cada empresa tem uma realidade diferente e uma forma de realizar negociações no mercado, buscando de alguma forma obter economia na compra dos insumos, tenho por atendida a demonstração da exequibilidade. [...]

A qualificação econômico-financeira da empresa foi, ademais, atestada pelo Parecer Contábil (e-DOC 1BA20510), que a considerou “*apta à habilitação quanto à qualificação econômico-financeira, em conformidade com as exigências legais previstas no edital*”. Após negociação, a proposta foi aceita pelo valor final de R\$ 291.998,21, e a empresa foi declarada habilitada e vencedora do certame, conforme registrado no Termo de Julgamento (e-DOC C7631CC2).

Inconformada com sua desclassificação, a empresa Roberto de Oliveira Machado - ME interpôs Recurso Administrativo (e-DOC AC08D9D5), sustentando, em síntese, a ocorrência de interpretação equivocada do Edital pela Pregoeira, a violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e a ausência de oportunidade para demonstrar a exequibilidade de sua proposta por meio de diligência.

A Sra. Pregoeira, ao analisar o apelo em seu Julgamento de Recurso (ID nº [0304018](#)), concluiu, preliminarmente, pela intempestividade da peça, uma vez que a recorrente não manifestou a intenção de recorrer em campo próprio do sistema no momento oportuno, operando-se a preclusão de seu direito, nos termos do art. 165, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021.

No mérito, por cautela e em respeito ao direito de petição, refutou os argumentos da recorrente, reafirmando que a proposta continha vício insanável ao descumprir a regra de composição de preços, o que inviabilizava a aplicação de diligência saneadora e feria os princípios da isonomia e da vinculação ao Edital, razão pela qual manteve sua decisão de desclassificação.

Por fim, através do Despacho (ID nº 0304180), a Sra. Pregoeira encaminhou os autos a esta Assessoria Técnica Jurídica para manifestação quanto à matéria, com o objetivo de avaliar a legalidade da conclusão adotada e emissão de parecer técnico-jurídico em sede de controle hierárquico, conforme prevê o art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021, para subsidiar a decisão final da autoridade superior.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, registre-se que o presente parecer tem como escopo subsidiar a decisão hierárquica a ser proferida pela autoridade competente, dirimindo dúvidas e oferecendo os elementos jurídicos necessários ao controle de legalidade e à adequada motivação do ato decisório. A atuação consultiva que ora se apresenta encontra fundamento direto no parágrafo único do art. 168 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, incumbido de dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

Dito isto, tem-se que a correta apreciação do caso ora *sub examine* exige uma análise que se desdobra em dois momentos distintos e hierárquicos, conforme a melhor técnica processual administrativa, quais sejam: (i) a análise dos pressupostos de admissibilidade do apelo como “recurso” em sentido estrito; e (ii) a análise do mérito das alegações como exercício do “direito de petição”, à luz do dever de autotutela da Administração.

2.1 NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO POR PRECLUSÃO TEMPORAL

O primeiro e decisivo ponto a ser enfrentado nesta análise é de natureza estritamente processual e antecede qualquer incursão no mérito da controvérsia, tendo em vista que o documento interposto pela empresa (e-DOC AC08D9D5), embora nominado “Recurso Administrativo”, não preenche os pressupostos extrínsecos de admissibilidade, o que impede que seja conhecido e processado como tal.

Isso ocorre porque a teoria geral dos recursos, aplicável ao processo administrativo, ensina que a admissibilidade de um apelo está condicionada à presença de requisitos intrínsecos [atinentes ao direito de recorrer em si, como legitimidade e interesse] e extrínsecos [relacionados ao modo de exercício desse direito, como a tempestividade e a regularidade formal]. *In casu*, o vício reside na ausência de um requisito extrínseco fundamental, qual seja a tempestividade, que na sistemática do pregoão eletrônico se manifesta de forma dúplice.

O art. 165, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, estabelece um ônus processual claro e inafastável ao licitante que deseja se insurgir contra o julgamento das propostas ou o ato de habilitação/inabilitação: “*a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão*”. Este não é um mero formalismo. A *ratio* deste dispositivo é conferir celeridade, segurança jurídica e, fundamentalmente, lealdade processual [boa-fé objetiva] ao procedimento.

Ao exigir a manifestação imediata, a lei busca garantir a celeridade, pois permite que a Administração e os demais licitantes saibam, ao final da sessão, quais atos serão objeto de controvérsia, liberando o prosseguimento do certame para as demais etapas incontroversas. E ainda, busca assegurar a segurança jurídica ao estabilizar as relações jurídicas formadas na sessão pública, de modo que o silêncio do licitante no momento oportuno gera uma presunção de conformidade com o ato, criando uma legítima expectativa de que a matéria não será mais discutida.

Por fim, a lei também busca proteger a boa-fé objetiva e vedar o *Venire Contra Factum Proprium*, vez que o silêncio da empresa no momento em que deveria se manifestar é um comportamento concludente, interpretado como aquiescência tácita com a decisão da Pregoeira. A interposição posterior de um recurso configura um comportamento contraditório, que é vedado pelo ordenamento jurídico por violar a confiança e a lealdade que devem nortear as relações entre a Administração e os administrados.

A sanção para o descumprimento desse ônus é a preclusão, que, no caso, opera em sua modalidade temporal pela perda do poder de praticar um ato processual em razão de não o ter exercido no prazo ou momento definido em

lei. Conforme atestado pela Sra. Pregoeira em sua decisão (ID nº 0304180), a empresa não se valeu do campo próprio no sistema para manifestar sua intenção de recorrer ao final da sessão que a desclassificou.

Dessa forma, o direito de inaugurar a fase recursal foi fulminado pela preclusão. O ato de interposição posterior do recurso é juridicamente inócuo para instaurar a via recursal formal, razão pela qual a peça, apesar de ser recebida nos autos em respeito ao protocolo, não poderá ser processada sob o rito e com os efeitos de um recurso [como a intimação da parte contrária para contrarrazões e a devolução à autoridade superior para juízo de reforma]. Trata-se de um vício formal insanável, que impõe o não conhecimento do apelo, por ausência de requisito essencial de admissibilidade.

2.2 ANÁLISE DA MATÉRIA DE FUNDO EM RESPEITO AO DIREITO DE PETIÇÃO E AO DEVER DE AUTOTUTELA

O não conhecimento do apelo como “recurso” em sentido estrito, por vício formal, não exige a Administração de analisar o conteúdo da manifestação. Pelo contrário, impõe a sua apreciação sob outra ótica, por duas razões de direito público de primeira ordem.

Primeiro, em respeito ao direito fundamental de petição, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXIV, “a”, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de levar ao conhecimento do Poder Público uma suposta ilegalidade ou abuso de poder. Este direito não se confunde com o direito de recorrer e não está sujeito aos mesmos rigores formais, funcionando como um instrumento da cidadania para a fiscalização da legalidade administrativa.

Segundo, em decorrência do poder dever de autotutela, princípio basilar da Administração Pública, consolidado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. Este princípio estabelece que a Administração pode e deve anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais. A petição do administrado, portanto, atua como um importante catalisador, provocando a Administração a exercer esse controle sobre a legalidade de seus próprios atos.

Analisando, pois, o mérito da desclassificação sob este prisma, conclui-se que a decisão da Sra. Pregoeira foi não apenas correta, mas a única conduta legalmente cabível, um verdadeiro ato vinculado.

Dito isto, tem-se que o vício na proposta da empresa não é uma mera irregularidade, mas um erro substancial que atinge o núcleo da formulação do preço, violando frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, elemento fundamental de todo procedimento licitatório, positivado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O Edital e os esclarecimentos prestados no *chat* (e-DOC C7631CC2) formam a “lei interna” da licitação, e eram inequívocos ao determinar que o valor fixo das peças deveria compor o preço final.

A confissão expressa e registrada em ata da licitante no *chat*, ao afirmar que seu lance não contemplava a parcela fixa, removeu qualquer margem para interpretação e tornou o fato incontroverso. A proposta, tal como apresentada, era objetivamente desconforme com as regras do certame.

Não se trata de uma interpretação dúbia do Edital, mas de uma desobediência a uma regra clara de composição de preços. Este erro macula a proposta em sua origem, tornando-a juridicamente inapta a prosseguir no certame.

A tese central da peticionária, de que caberia à Pregoeira realizar diligência para sanar o vício, parte de uma premissa juridicamente equivocada. A diligência, prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, é um instrumento destinado a esclarecer dúvidas ou complementar a instrução de uma proposta que é, em sua essência, formalmente válida. Seu objetivo é sanar vícios sanáveis, como a ausência de uma assinatura ou a necessidade de detalhar um custo específico.

A diligência, contudo, não se presta a reconstituir ou alterar o conteúdo material de uma proposta natimorta. O erro da empresa não foi de estimativa de custos (o que poderia ensejar uma análise de exequibilidade), mas de desobediência à fórmula de composição do preço.

Permitir que a empresa, via diligência, “corrigisse” seu lance para incluir a parcela faltante seria, na prática, autorizar a apresentação de uma proposta nova e extemporânea, em momento posterior à abertura dos lances. Tal conduta violaria de forma fatal dois outros princípios cardeais.

O primeiro deles a ser violado seria o princípio da isonomia, pois concederia à peticionária uma segunda chance, um privilégio não estendido aos demais concorrentes que formularam suas propostas corretamente desde o início, nem às outras 11 (onze) empresas que, incorrendo no mesmo erro, foram igualmente desclassificadas.

O segundo princípio a ser violado é o da imutabilidade da proposta, na medida em que, uma vez apresentada, a proposta é, em regra, imutável em seu conteúdo econômico, para garantir a seriedade e a comparabilidade objetiva das ofertas.

A correção da atuação da Pregoeira é ainda mais evidente quando se observa que a diligência foi corretamente aplicada à empresa vencedora (e-DOC 95974989), não para alterar sua proposta, mas para que ela comprovasse a exequibilidade de uma oferta que já era, em sua forma, perfeitamente aderente ao Edital.

Sob a perspectiva da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a manutenção da decisão da Pregoeira se revela ainda mais imperativa. O art. 20 da LINDB exige que, nas esferas de controle, não se decida com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Neste caso, a autoridade se depara com duas alternativas: (i) manter a desclassificação, em linha com a legalidade estrita, ou (ii) anular o ato e determinar a realização de diligência para “sanar” a proposta.

As consequências da segunda opção seriam desastrosas para a segurança jurídica do ambiente de licitações, pois criaria um precedente perigoso, incentivando a apresentação de propostas incompletas e temerárias, violaria a confiança legítima das outras 11 (onze) empresas desclassificadas pelo mesmo motivo e da própria vencedora, que seguiram as regras, e, por fim, instauraria um cenário de incerteza, onde as regras do Edital poderiam ser flexibilizadas casuisticamente.

A decisão da Pregoeira, ao contrário, gera consequências positivas, pois reforça a força vinculante do Edital, promove a isonomia e garante um ambiente de competição previsível e justo para todos os participantes.

Portanto, mesmo recebida como petição e analisada em seu mérito, a manifestação da empresa não traz elementos capazes de macular o ato de sua desclassificação, de modo que a decisão da Pregoeira foi um ato vinculado, praticado em estrita conformidade com seu dever de zelar pela legalidade e isonomia do certame, e a única que, sob uma análise consequencialista, protege o interesse público e a segurança jurídica.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com fundamento na análise jurídica pormenorizada, esta Assessoria Jurídica conclui que o recurso administrativo interposto pela empresa Roberto de Oliveira Machado é manifestamente inadmissível por vício formal insanável, decorrente da preclusão temporal do direito de recorrer.

Adicionalmente, a análise de mérito, realizada em respeito ao direito de petição e ao dever de autotutela, demonstra que a decisão da Sra. Pregoeira que desclassificou a peticionária foi um ato vinculado, praticado em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

Isto posto, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pelo acolhimento integral da decisão proferida pela Sra. Pregoeira (ID nº 0304018), encaminhando-se os autos à consideração superior, com recomendação de:

a) **NÃO CONHECER** do Recurso Administrativo interposto pela empresa Roberto de Oliveira Machado - ME, por sua manifesta intempestividade, nos termos do art. 165, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021, operando-se a preclusão;

b) Subsidiariamente, caso superada a preliminar, **NEGAR-LHE PROVIMENTO** no mérito, mantendo-se integralmente a decisão da Pregoeira que desclassificou a recorrente por apresentar proposta em desacordo com o Edital;

c) **MANTER** a decisão que declarou vencedora do certame a empresa Prosistem Instalação e Manutenção de Sistemas Elétricos Mecânicos e de Refrigeração Ltda, CNPJ nº 27.542.945/0001-91;

d) **ADJUDICAR** o objeto do Pregão Eletrônico nº 90080/2025 à referida empresa, pelo valor negociado de R\$ 291.998,21 (duzentos e noventa e um mil, novecentos e noventa e oito reais e vinte e um centavos);

e) **HOMOLOGAR** o resultado do procedimento licitatório, para que produza seus efeitos jurídicos e legais;

f) **DETERMINAR** a notificação das partes interessadas acerca da decisão final e a subsequente publicação do ato nos meios oficiais, para fins de transparência e eficácia;

g) **RESTITUIR** os autos à Agente de Contratação para o fiel cumprimento das deliberações e o regular prosseguimento do certame.

É o parecer, que se submete à elevada consideração superior.

JUAN IRINEU SILVA BELLINE KASPROVICZ

Assessor Técnico Jurídico

Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Juan Irineu Silva Bellione Kasprovicz, Assessor(a)**, em 18/12/2025, às 13:10, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.
Nº de Série do Certificado: 5ead30890fe43930b39eeee4



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0351598** e o código CRC **13195C6B**.



003.000430/2025-68

0351598v7