



Parecer Nº 0617275/2026/SMCL-ASTEJ

Porto Velho, 05 de Março de 2026.

Processo Sei nº012.001687/2025-28

Pregão Eletrônico nº 90002/2026/SMCL/PVH

Objeto: Contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos de manutenção preventiva, corretiva de aparelhos de Ar Condicionado.

Interessado: Prefeitura do Município de Porto Velho – RO / SMCL

Assunto: Análise de recurso administrativo e legalidade dos atos.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO (LEI Nº 14.133/2021). RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA ATO DE DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DO EDITAL PELA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E HARMÔNICA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRECLUSÃO DO DIREITO DE IMPUGNAR AS REGRAS EDITALÍCIAS. DEVER DE DILIGÊNCIA DO LICITANTE. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DA AGENTE DE CONTRATAÇÃO. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 90002/2026/SMCL/PVH, que ora se apresenta a esta Assessoria Jurídica, em grau de recurso, para análise e emissão de parecer acerca da decisão da Agente de Contratação que negou provimento ao Recurso Administrativo interposto pela empresa ZERO GRAU REFRIGERAÇÃO LTDA, submetendo o feito à decisão da autoridade hierarquicamente superior, nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

O certame, regido pelo Edital (ID nº 0390173), tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de manutenção de ar-condicionado. Durante a fase de julgamento das propostas, a Agente de Contratação desclassificou a proposta da empresa ZERO GRAU REFRIGERAÇÃO LTDA, por entender que o valor ofertado na fase de lances não contemplava o valor global da contratação, que incluía uma parcela fixa e não disputável referente ao fornecimento de peças.

Inconformada, a licitante interpôs tempestivo Recurso Administrativo (ID nº 0519168), sustentando, em síntese, que sua desclassificação foi indevida, pois observou estritamente as regras do edital, notadamente o item 3.2.4.3 do Termo de Referência, que determinava que "a disputa será exclusivamente sobre o valor dos serviços". Alega que a Agente de Contratação, ao exigir a inclusão do valor fixo das peças na fase de lances, alterou as regras do certame em seu curso, violando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Recebido o recurso, a Agente de Contratação, por meio do Despacho de ID nº 0519956, reconheceu a "complexidade interpretativa da matéria" e, a fim de subsidiar sua análise, encaminhou os autos ao Departamento de Gestão de Compras (DGC) para que se manifestasse sobre a correta interpretação do edital.

O DGC, por meio do Despacho Administrativo de ID nº 0524204, manifestou-se pela manutenção do ato de desclassificação. Argumentou que o edital deve ser lido de forma sistemática e que, embora a disputa recaísse sobre os serviços, o parâmetro para o julgamento era o valor global da contratação. afirmou, ainda, que caberia à recorrente, em caso de dúvida, ter solicitado esclarecimentos ou impugnado o edital no momento oportuno, não podendo suscitar a questão apenas após sua desclassificação. Mencionou, por fim, que tal sistemática já fora utilizada em certames anteriores, como o Pregão Eletrônico nº 90080/2025.

Acolhendo integralmente a manifestação técnica do DGC, a Agente de Contratação, em sua decisão de primeira instância consubstanciada no documento de ID nº 0557307, negou provimento ao recurso, mantendo a desclassificação da empresa ZERO GRAU REFRIGERAÇÃO LTDA.

Por fim, em cumprimento ao rito processual, a Agente de Contratação, por meio do Despacho de ID nº 0558713), submeteu os autos à apreciação da Autoridade Superior para decisão hierárquica.

É o relatório do essencial. Passa-se à análise.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, registre-se que o presente parecer tem por 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.

Sob este prisma, verifica-se que o cerne da questão reside em definir se a desclassificação da proposta da empresa recorrente representou uma afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, ou se, ao contrário, constituiu a correta aplicação das regras editalícias, quando interpretadas de forma sistemática e teleológica.

Conforme assentado em pareceres anteriores, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, insculpido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é o elemento fundamental que confere segurança jurídica e isonomia aos certames. Ele estabelece que o edital é a "lei interna" da licitação, vinculando, em via de mão dupla, tanto a Administração quanto os licitantes. Contudo, a aplicação deste postulado não pode conduzir a uma hermenêutica simplista ou à interpretação literal e isolada de cláusulas, em detrimento da lógica e da finalidade que informam o procedimento como um todo.

O edital, como ato administrativo normativo, deve ser lido como um conjunto harmônico e coerente, no qual suas diversas partes (preâmbulo, corpo e anexos) se complementam e se esclarecem mutuamente. A interpretação meramente literal de um dispositivo, desconsiderando o contexto em que se insere, pode levar a conclusões equivocadas e contrárias ao próprio interesse público. Prevalece, no Direito Administrativo, a interpretação teleológica e sistemática, que busca o sentido e o alcance da norma a partir de sua finalidade e de sua relação com as demais regras do sistema.

In casu, o edital estabeleceu uma sistemática específica e funcional, onde o critério de julgamento seria o de "MENOR PREÇO GLOBAL" (item 7.2.4), mas a disputa dinâmica de lances recairia sobre a parcela variável do objeto, qual seja, os "serviços" (Anexo II). A parcela referente às peças foi definida como um valor fixo e não disputável, servindo como um componente estável na equação do preço final.

A recorrente, ao se apegar à literalidade da regra de que "*a disputa será exclusivamente sobre o valor dos serviços*", ignora que tal disputa é o meio, e não o fim, do julgamento. O fim, o objetivo último, é a seleção da proposta de menor preço global. A interpretação sistemática, adotada pela Agente de Contratação e pelo DGC, afigura-se como a mais consentânea com a finalidade do certame. A lógica procedimental impunha que o licitante, ao cadastrar sua proposta inicial e ao ofertar seus lances, o fizesse tendo como parâmetro o valor global da contratação, que inclui a parcela fixa das peças. O valor do lance, embora incidente sobre os serviços, deveria ser calculado de forma a compor, ao final, um preço global exequível e inferior ao dos concorrentes.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é firme ao prestigiar a interpretação lógico-sistemática em detrimento da literalidade de cláusulas editalícias, especialmente quando esta última pode levar a resultados que frustrem o caráter competitivo e a busca pela proposta mais vantajosa. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. APLICABILIDADE DO CPC/2015. CONCURSO PARA PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. PROVA ORAL. CRITÉRIOS DE CORREÇÃO. OBSERVÂNCIA AO EDITAL DO CERTAME. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. NÃO INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. 1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo nº 3/2016/STJ. 2. **A jurisprudência dominante nesta Corte Superior é pacífica no sentido de que as regras editalícias, consideradas em conjunto como verdadeira lei interna do certame, vinculam tanto a Administração como os candidatos participantes. Impositivo, portanto, o respeito ao princípio da vinculação ao edital.** Precedentes. 3. É firme a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que, em regra, não compete ao Poder Judiciário apreciar critérios na formulação e correção de provas de concursos, tendo em vista que, em respeito ao princípio da separação de poderes consagrado na Constituição Federal, é da banca examinadora dos certames a responsabilidade pelo seu exame. Assenta-se, ainda, que, excepcionalmente, havendo flagrante ilegalidade, tem-se admitido a intervenção do Judiciário por ofensa ao princípio da legalidade e da vinculação ao edital, o que não ocorreu na hipótese. Precedentes. 4. No caso concreto, apesar de a candidata insistir que o recurso versa acerca do controle de legalidade da prova oral, o que se depreende das suas razões é o indistigável intento de rediscutir os critérios adotados pela banca examinadora do certame, o que não se admite. 5. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no RMS: 72656 CE 2023/0420874-2, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 03/12/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: REPDJEN 09/04/2025 DJEN 19/12/2024)

A *ratio decidendi* deste julgado é crucial no sentido de que a vinculação não é a uma cláusula isolada, mas às regras "consideradas em conjunto". A decisão da Agente de Contratação, portanto, não representou uma violação ao edital, mas sim sua correta aplicação, ao fazer prevalecer a regra-matriz do julgamento (menor preço global) sobre uma regra procedimental acessória (a forma da disputa de lances). A proposta da recorrente, ao desconsiderar a composição do preço global, falhou em aderir à sistemática de julgamento, tornando-se, de fato, desconforme com os termos do edital, lidos em sua inteireza e coerência. A desclassificação, portanto, não foi um ato de surpresa ou de alteração de regras, mas a consequência lógica da apresentação de uma proposta que não atendia à equação econômica fundamental estabelecida no instrumento convocatório.

Não obstante, ressalta-se que o ordenamento jurídico que rege as licitações públicas estabelece um sistema de pesos e contrapesos, no qual a Administração tem o dever de estipular regras claras, e o licitante, o ônus da diligência. Este ônus se materializa, principalmente, no dever de examinar o instrumento convocatório e, havendo dúvidas, ambiguidades ou ilegalidades, utilizar os mecanismos de esclarecimento ou impugnação nos prazos definidos em lei.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 164, é expressa ao facultar a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital por irregularidade ou solicitar esclarecimentos sobre seus termos, estabelecendo para tanto o prazo de "*até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame*". O próprio Edital do Pregão nº 90002/2026 replicou essa prerrogativa em seu item 12. Veja-se:

12. DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO E IMPUGNAÇÕES 12.1. Em conformidade com Art. 164 da Lei 14.133/2021. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. 12.2. Os pedidos de esclarecimentos e impugnações, decorrentes de dúvidas na interpretação deste Edital e seus anexos, deverão ser de forma eletrônica direcionado ao Agente de Contratação/Pregoeiro, devendo o licitante mencionar o número do Pregão, o ano e o número do processo licitatório. 12.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento e solicitação de vistas ao processo eletrônico correspondente a licitação, deverão ser realizados por forma eletrônica, pelo seguinte e-mail: pregoes.sml@gmail.com ; 12.4. Caberá ao Agente de Contratação/Pregoeiro (a), receber, examinar e decidir os pedidos de esclarecimentos e impugnações ao edital e anexos, podendo requisitar subsídios formais aos

responsáveis pela elaboração desses documentos. 12.4.1. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame. 12.5. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo Agente de Contratação/Pregoeiro (a), nos autos do processo de licitação

Ao não se valer de tais mecanismos no momento oportuno, o licitante atrai para si os efeitos da preclusão, instituto processual que representa a perda do direito de praticar um ato por não o ter exercido no tempo devido. No contexto das licitações, a preclusão do direito de impugnar as regras do edital significa que o licitante, com seu silêncio, anuiu com os termos estabelecidos, não podendo, posteriormente, insurgir-se contra eles para justificar um insucesso na disputa.

Essa regra não é um mero formalismo. Ela visa garantir a segurança jurídica, a celeridade do procedimento e a isonomia, impedindo que um licitante guarde uma suposta nulidade para ser utilizada apenas se o resultado do certame lhe for desfavorável. Tal comportamento, conhecido como "silêncio estratégico", atenta contra a boa-fé objetiva, princípio basilar que exige das partes um comportamento leal, probo e cooperativo em todas as fases do processo.

No caso dos autos, a empresa recorrente alega a existência de uma contradição que, segundo a própria Agente de Contratação, gerou "complexidade interpretativa". Ora, se a regra era de fato complexa ou ambígua, caberia à empresa, como parte diligente e interessada, ter solicitado os devidos esclarecimentos. Ao optar por interpretar a regra da maneira que lhe pareceu mais conveniente e prosseguir na disputa, assumiu o risco de que a interpretação da Administração fosse diversa.

Portanto, a desclassificação não decorreu de uma alteração das regras no curso do certame, mas da aplicação da interpretação que a Administração, como gestora do processo, considerou a mais adequada para atingir o objetivo do edital, que seria a obtenção do menor preço global. A proposta da recorrente, por não se amoldar a essa interpretação, tornou-se desconforme com os termos do edital, os quais a empresa tacitamente aceitou em sua integralidade ao não os impugnar.

Por fim, sob a ótica do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a decisão deve considerar suas consequências práticas. Acolher o recurso da empresa anularia os atos do certame, premiando a inércia da recorrente, desrespeitando os demais licitantes que compreenderam a sistemática, e atrasando uma contratação necessária, o que geraria um cenário de grave insegurança jurídica e ineficiência administrativa.

Manter a decisão, por outro lado, prestigia a diligência, a boa-fé, a estabilidade das relações jurídicas e a eficiência do processo licitatório, sendo a medida mais vantajosa para a Administração. Corrobora essa visão o fato, apontado pelo DGC, de que tal sistemática já fora utilizada em certames anteriores, o que demonstra uma prática administrativa consolidada.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com fundamento na análise jurídica pormenorizada, esta Assessoria Jurídica conclui que a decisão da Agente de Contratação que negou provimento ao recurso administrativo se mostra legal, regular e alinhada a uma interpretação sistemática e razoável do instrumento convocatório, não havendo que se falar em violação aos princípios da vinculação ao edital ou do julgamento objetivo.

Assim, com fundamento nos princípios da legalidade, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da eficiência, e em observância ao art. 20 da LINDB, **OPINA-SE** pela adoção das seguintes providências:

a) **CONHECER** do Recurso Administrativo interposto pela empresa Zero Grau Refrigeração Ltda, porquanto tempestivo e preenchedor dos requisitos de admissibilidade;

b) **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso para **MANTER INTEGRALMENTE** a decisão da Agente de Contratação que desclassificou a proposta da recorrente no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90002/2026/SMCL/PVH.

c) **DETERMINAR** a notificação dos interessados sobre o teor da decisão final, bem como a sua devida publicação, para fins de publicidade e eficácia;

d) À título de recomendação, e sem prejuízo da legalidade do presente certame, **SUGERIR** que o Departamento de Gestão de Compras (DGC) avalie a conveniência e a oportunidade de aprimorar a redação do modelo de Edital para este tipo de objeto, incluindo cláusula explicativa que detalhe, de forma didática e inequívoca, a dinâmica entre o valor fixo das peças, a disputa sobre os serviços e a composição do preço global a ser inserido no sistema, a fim de mitigar futuras controvérsias e elevar a segurança jurídica dos procedimentos.

e) **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 06/03/2026, às 08:51, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0617275** e o código CRC **A55FDDB9**.



012.001687/2025-28

0617275v13