



Parecer Nº 0821219/2026/SMCL-ASTEJ

Porto Velho, 23 de Abril de 2026.

Processo Sei nº 16.004024/2025-25

Pregão Eletrônico nº 90011/2026/SML/PVH

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos, administrativos, jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, destinados à implementação completa da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S no Núcleo Urbano Informal ZEIS Tomé de Souza, localizada na Vila DNIT, e a Ocupação Maravilha II.

Interessado: Prefeitura do Município de Porto Velho – RO / Secretária Municipal de Desenvolvimento da Cidade - SEMDEC

Assunto: Análise de recurso administrativo e legalidade dos atos.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/2021. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. RECURSO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE INEXEQUIBILIDADE DE PROPOSTA. ART. 59, § 4º. PRESUNÇÃO RELATIVA (*JURIS TANTUM*). PODER-DEVER DE DILIGÊNCIA. COMPROVAÇÃO DA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA POR MEIOS OBJETIVOS. ADOÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. EXIGÊNCIA DE GARANTIA ADICIONAL COMO CONDIÇÃO DE EFICÁCIA CONTRATUAL. LEGALIDADE DO ATO DA PREGOEIRA. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DOS RECURSOS, COM A CONSEQUENTE RATIFICAÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1. RELATÓRIO

Em apertada síntese, trata-se de processo administrativo que ascende a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer acerca da legalidade da decisão proferida pela Pregoeira (ID nº 0787008), a qual, em sede de juízo de admissibilidade e mérito, negou provimento aos recursos administrativos interpostos pelas licitantes INSTITUTO URB7 (ID nº 0767349) e REURB DIGITAL LTDA (ID nº 0745707) no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90011/2026.

Ab initio, cumpre salientar que o certame visa à contratação de serviços técnicos especializados de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S no Núcleo Urbano Informal ZEIS Tomé de Souza, localizada na Vila DNIT, e a Ocupação Maravilha II, que abriga cerca de 400 famílias. Após a fase de lances, sagrou-se vencedora a empresa SOLO TOPOGRAFIA E GEORREFERENCIAMENTO LTDA, com proposta no valor de R\$ 360.000,00, representando um deságio de aproximadamente 77% em relação ao valor estimado pela Administração (R\$ 1.610.344,00).

Tal circunstância ativou a presunção de inexecuibilidade prevista no art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021, o que motivou a Administração a, prudentemente, instaurar procedimento de diligência para aferir a viabilidade da proposta. A licitante vencedora apresentou sua planilha de custos e justificativas técnicas, as quais foram submetidas à análise da Assessoria Técnica Contábil e de Engenharia desta Secretaria.

Os pareceres técnicos (ID nº 0682522 e nº 0721381) concluíram pela plena exequibilidade da proposta, atestando que o preço ofertado se justifica pela adoção de tecnologias de ponta (como aerofotogrametria com Drones e RTK) que reduzem drasticamente os custos operacionais, e que a proposta assegura uma margem de lucro compatível com o mercado. Veja-se:

CONCLUSÃO

A justificativa apresentada pela empresa é plausível, uma vez que a adoção do prazo de 12 meses para depreciação dos equipamentos considera tanto o desgaste acelerado pelas atividades de campo quanto a rápida obsolescência tecnológica de itens como drones e receptores GNSS. A medida conservadora em apropriar na composição da planilha um valor mais elevado para reposição dos ativos, evita subestimação dos encargos patrimoniais.

Diante disso, esta assessoria reconhece que a metodologia empregada encontra respaldo nas práticas, afastando-se o entendimento de inconsistência quanto ao ponto específico da depreciação.

No entanto, no que concerne estritamente à **Engenharia**, a licitante preferiu não detalhar o microgerenciamento dos custos técnicos sensíveis (ARTs e Meio Ambiente). Como a empresa comprovou fôlego financeiro (custo direto declarado), experiência atestada e assumiu expressamente que a sua estrutura "evidencia equilíbrio econômico e capacidade de suportar riscos operacionais", a Administração poderá considerar a proposta **exequível**, transferindo o risco integral da operação para a contratada.

Recomendação à Pregoeira (SMCL): Se a decisão for pela habilitação da proposta, é fundamental que fique registrado no processo (e no futuro contrato) que a licitante assumiu o compromisso de absorver todos os custos com as ARTs/RRTs (inclusive individuais, se exigido pelo Cartório) e os laudos ambientais dentro do valor de R\$ 360.000,00, não cabendo futuros aditivos ou pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro sob a alegação de desconhecimento destas obrigações técnicas inerentes à REURB.

Ato contínuo, foram interpostos recursos administrativos pelas licitantes REURB DIGITAL LTDA (ID nº 0745707) e INSTITUTO URB7 (ID nº 0767349). Ambas as peças recursais, em uníssono, sustentam a tese da

inexequibilidade da proposta vencedora, com os seguintes argumentos centrais:

a) violação ao critério objetivo da Lei nº 14.133/2021, onde apontam que, por se tratar de serviço de engenharia, a proposta de R\$ 360.000,00 viola a presunção objetiva de inexequibilidade do art. 59, §4º, por ser inferior a 75% do valor orçado pela Administração.

b) violação ao edital, argumentando que a proposta também afronta o critério de alerta previsto no item 8.6.6 do edital, que estabelecia como indício de inexequibilidade valores inferiores a 50% do orçado.

c) risco à execução contratual, aduzindo que a complexidade técnica do objeto, aliada ao preço manifestamente baixo, representa um risco iminente de inexecução contratual e prejuízo ao interesse público.

Em face de tais teses, as recorrentes pleitearam, em suma, a instauração de diligência, a exigência de garantia adicional e, ao final, a desclassificação da proposta da empresa vencedora. A empresa recorrida, SOLO TOPOGRAFIA, devidamente intimada, apresentou suas contrarrazões (ID nº 0772680), refutando os argumentos e defendendo a manutenção de sua classificação.

Instada a se manifestar sobre as peças recursais, a Assessoria Técnica emitiu o parecer constante ao ID nº 0773392, no qual reiterou a exequibilidade da proposta e recomendou o não provimento do recurso quanto ao pedido de desclassificação, mas o deferimento parcial no que concerne à exigência de garantia adicional, nos termos do art. 59, §5º, da Lei nº 14.133/2021. Veja-se:

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO DE DECISÃO

Diante do exposto técnico, esta Assessoria de Engenharia recomenda à Pregoeira:

a) Pelo NÃO PROVIMENTO do Recurso no que tange ao pedido de desclassificação da empresa SOLO Topografia e Georreferenciamento Ltda., uma vez que a presunção de inexequibilidade foi elidida (afastada) de forma regular durante a fase de diligência, comprovando-se a viabilidade econômica do preço ofertado frente à tecnologia de execução proposta pela licitante.

b) Pelo DEFERIMENTO PARCIAL apenas no que concerne à Garantia: Recomenda-se que a Pregoeira faça constar expressamente na Ata de Julgamento/Adjudicação que, no momento da convocação para assinatura do contrato, a empresa SOLO Topografia estará **obrigada a prestar a Garantia Adicional** prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, como forma de resguardar integralmente o interesse da Administração Pública contra inexecuções.

A Pregoeira, acolhendo integralmente o parecer técnico, proferiu sua decisão (ID nº 0787008), julgando os recursos improcedentes, mantendo a classificação da empresa SOLO TOPOGRAFIA e determinando a exigência de garantia adicional como condição para a futura contratação.

Deste modo, os autos foram encaminhados à autoridade superior, motivando a presente análise da Assessoria Técnica Jurídica da Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações, para manifestação quanto à matéria, com o objetivo de avaliar a legalidade da conclusão adotada pela Pregoeira e emissão de parecer técnico-jurídico em sede de controle hierárquico, nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

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

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.

A controvérsia jurídica cinge-se à correta interpretação e aplicação do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, notadamente a dicotomia entre a presunção de inexequibilidade de propostas (§4º) e o poder-dever da Administração de realizar diligências para aferir a viabilidade das ofertas (§2º), de modo que essa questão tangencia uma das mais relevantes tensões do Direito Administrativo contemporâneo, qual seja o equilíbrio entre o princípio da economicidade, que impulsiona a busca pela proposta mais vantajosa, e o princípio da segurança jurídica, que exige a garantia de que o contratado terá plenas condições de executar o objeto pactuado.

Todavia, as peças recursais partem de uma premissa equivocada no sentido de que a apresentação de proposta com valor inferior a 75% do orçamento, em serviços de engenharia, implicaria uma presunção absoluta de inexequibilidade, conduzindo à desclassificação sumária.

Malgrado o esforço argumentativo das recorrentes, tal tese não encontra amparo na legislação, na melhor doutrina, nem na mais abalizada jurisprudência. A interpretação literal e isolada do art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, como pretendem, representaria um retrocesso, transformando o administrador em um mero aplicador de fórmulas matemáticas, em detrimento de uma gestão pública inteligente e eficiente.

O referido dispositivo deve ser interpretado de forma sistemática, em conjunto com o §2º e o inciso IV do mesmo artigo. O percentual de 75% não é uma barreira intransponível, mas um critério de alerta, um gatilho que ativa o poder-dever de diligência da Administração. Trata-se, portanto, de uma presunção relativa (*juris tantum*), que transfere ao licitante o ônus de comprovar, de forma inequívoca, que sua proposta, embora baixa, é factível e honrará os compromissos assumidos.

Nesse diapasão, o professor Marçal Justen Filho leciona que a análise de exequibilidade não deve se converter em um controle sobre a margem de lucro do particular, mas sim em uma verificação da capacidade de execução. A preocupação do Estado deve ser com a entrega do objeto, e não com a estratégia comercial do licitante. Propostas com baixa ou nenhuma lucratividade são admissíveis, desde que não representem um risco de inadimplemento.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, por sua vez, é bastante clara e foi recentemente reafirmada sob a égide da nova lei, consolidando a tese da presunção relativa. Veja-se o paradigmático Acórdão 803/2024-Plenário:

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL DIVERGÊNCIA ENTRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI 2/2023 E O DISPOSTO NO ART. 59, § 4º, DA LEI 14.133/2021. CRITÉRIO DE INEXEQUIBILIDADE DE PREÇOS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. CIENTIFICAÇÃO. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. ARQUIVAMENTO. **1. O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, do mesmo diploma legal.** (TCU - CONSULTA (CONS): 8032024, Relator.: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 24/04/2024)

A *ratio decidendi* do julgado é clara no sentido de que a desclassificação automática, sem a concessão da oportunidade de defesa da proposta, viola os princípios da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa. A Corte de Contas compreende que um critério matemático rígido é um instrumento falho, incapaz de capturar as nuances do mercado, as diferentes estruturas de custo das empresas e, principalmente, os ganhos de eficiência proporcionados pela inovação tecnológica (fator determinante no presente caso). A Administração, ao invés de descartar um preço potencialmente econômico, deve agir com zelo e investigar sua viabilidade.

In casu, a atuação da Pregoeira foi exemplar. Ao se deparar com o elevado deságio, não desclassificou a proposta, mas, em estrito cumprimento ao seu dever, instaurou a diligência. A empresa vencedora, por sua vez, desincumbiu-se de seu ônus probatório, apresentando justificativas técnicas robustas que, após análise especializada e pormenorizada, foram integralmente acatadas pela Administração. O rito foi impecavelmente cumprido, não havendo que se falar em qualquer vício ou ilegalidade.

Por fim, é importante registrar que a decisão da Pregoeira, para além de sua conformidade com a legislação específica de licitações, afigura-se como um modelo de boa administração à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018. Tal reforma visou incentivar o gestor público a tomar decisões pautadas não apenas na legalidade estrita, mas também na análise de suas consequências práticas, na eficiência e na segurança jurídica.

Assim, o art. 20 da LINDB é o elemento fundamental dessa nova hermenêutica administrativa, ao vedar que o gestor decida com base em *"valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as suas consequências práticas"*. *In casu*, a tese das recorrentes clama por uma decisão fundamentada em um valor abstrato, qual seja a aplicação cega e matemática do percentual de 75% como critério absoluto de verdade. Acolher tal pleito, ignorando a realidade fática comprovada nos autos, traria consequências manifestamente danosas ao interesse público.

Primeiramente, vislumbra-se que a consequência mais imediata e mensurável seria um dano ao erário. A Administração seria forçada a desclassificar uma proposta viável de R\$ 360.000,00 para contratar a próxima, de R\$ 363.084,75, ou outra ainda mais onerosa, gerando um prejuízo concreto e injustificado aos cofres públicos.

Em segundo lugar, tem-se uma possível consequência sistêmica ainda mais grave com o desestímulo à inovação e à eficiência, pois, ao punir a empresa que, comprovadamente, alcançou um preço competitivo por meio de investimento em tecnologia e otimização de processos, a Administração estaria enviando um sinal negativo ao mercado. A mensagem seria a de que a eficiência é penalizada e que as propostas devem se conformar a modelos de custo tradicionais e, por vezes, inflacionados. Tal postura inibiria a competitividade e a modernização em futuros certames.

Em última análise, a desclassificação de uma proposta exequível e mais barata por um formalismo representaria a subversão do próprio objetivo do processo licitatório, que é, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública" (violação à finalidade da licitação). Por outro lado, a decisão de manter a proposta, amparada em pareceres técnicos e com a exigência de garantia adicional, gera um círculo virtuoso de consequências positivas, como, por exemplo:

a) maximização da economicidade, vez que garante-se a contratação pelo menor preço comprovadamente exequível, dando cumprimento efetivo ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, CF);

b) gestão inteligente de riscos, na medida em que a decisão não ignora o risco inerente a um preço baixo. Pelo contrário, ela o gerencia de forma ativa e precisa, utilizando o instrumento que o próprio legislador criou para essa finalidade, qual seja a garantia adicional do art. 59, § 5º. Trata-se da solução legalmente desenhada para equilibrar economicidade e segurança;

c) estímulo à competitividade e inovação, de modo que a manutenção da proposta sinaliza ao mercado que a Administração de Porto Velho valoriza a eficiência e está apta a analisar propostas que incorporem novas tecnologias, fomentando um ambiente de maior competitividade e melhores preços em futuras licitações.

Ademais, a decisão da Pregoeira também encontra amparo no art. 22 da LINDB, que determina ao intérprete considerar os *"obstáculos e as dificuldades reais do gestor"*. Ao acatar as justificativas técnicas baseadas no uso de drones e automação, a Pregoeira demonstrou uma interpretação compatível com a realidade prática dos serviços de engenharia no século XXI, evitando se prender a paradigmas de custos que podem não refletir mais a melhor técnica disponível.

Destarte, a decisão da Pregoeira não foi apenas um ato de aplicação legal, mas um ato de gestão responsável e consequente. Ela transcendeu o formalismo estéril para alcançar a finalidade pública, equilibrando a busca pela economicidade com a prudente gestão de riscos, em perfeita sintonia com o que se espera do administrador público moderno.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, e por tudo que consta nos autos, conclui-se que a decisão proferida pela Pregoeira (ID nº 0787008) encontra-se em estrita conformidade com a legislação aplicável, notadamente o art. 59 da Lei nº 14.133/2021, e alinha-se à mais recente e abalizada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, bem como aos princípios da vantajosidade, da competitividade e às diretrizes pragmáticas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Isto posto, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela integral legalidade e regularidade da decisão proferida, recomendando sua ratificação pela autoridade superior. Para tanto, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

a) **CONHECER** dos recursos administrativos interpostos pelas empresas INSTITUTO URB7 e REURB DIGITAL LTDA e, no mérito, **NEGAR-LHES PROVIMENTO**, para manter na íntegra a decisão da Pregoeira que declarou a empresa SOLO TOPOGRAFIA E GEORREFERENCIAMENTO LTDA como vencedora do certame;

b) **HOMOLOGAR** o procedimento licitatório do Pregão Eletrônico nº 90011/2026 e **ADJUDICAR** o seu objeto à empresa SOLO TOPOGRAFIA E GEORREFERENCIAMENTO LTDA;

c) **DETERMINAR** que, como condição de eficácia para a assinatura do contrato, seja exigida da adjudicatária a prestação da Garantia Adicional prevista no art. 59, §5º, da Lei nº 14.133/2021;

d) **PROMOVER** a publicação da decisão final nos meios oficiais para ciência dos interessados e demais efeitos legais;

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

f) **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 BELLONE KASPROVICZ

Assessor Técnico Jurídico

Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Juan Irineu Silva Bellione Kasprovicz, Assessor(a)**, em 24/04/2026, às 10:27, 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 **0821219** e o código CRC **0BD3EDD1**.



016.004024/2025-25

0821219v12