



PROCESSO: 0000276-95.2025.6.22.8000

INTERESSADO: Seção de Manutenção Predial - SEMAP

ASSUNTO: Final - Pregão Eletrônico – Contratação de serviços comuns de engenharia referentes à manutenção preventiva, corretiva e preditiva em 3 elevadores no Edifício-sede do TRE-RO e no Fórum Eleitoral, em Porto Velho - **Análise.**

PARECER JURÍDICO Nº 72 / 2025 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Seção de Manutenção Predial - SEMAP (1316417), com objetivo de abrigar a tramitação dos atos necessários à contratação de serviços comuns de engenharia referentes à manutenção preventiva, corretiva e preditiva dos elevadores de passageiros instalados no Edifício-sede do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia e no Fórum Eleitoral, em Porto Velho. Contornos iniciais da contratação foram delineados na versão final do Documento de Formalização da Demanda (1337700).

02. O relato completo do procedimento até a elaboração dos documentos da fase preparatória está reproduzido no Parecer Jurídico nº 52, de 10/04/2025 (1346505). Na sequência, sobreveio a Manifestação nº 171/2025 (1346790) do Secretário da SAOFC. Por fim, a Diretora-Geral aprovou os documentos integrantes da fase de planejamento da contratação pretendida mediante licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo **menor preço global do item único**, sem inversão de fases, na forma do arts. 6º, XLI c/c 17, § 2º c/c 29, todos da Lei nº 14.133, de 2021, entre outros comandos, consoante Despacho nº 377/2025 - GABDG (1347562).

03. Assim, concluída a fase interna da contratação, iniciou-se a fase externa do Pregão Eletrônico nº 90007/2025 (1348553), por meio de sua publicação, conforme documentos comprobatórios da divulgação juntados no evento 1348554.

04. Vieram aos autos os seguintes documentos extraídos do certame, a saber:

I - pedido de licitante por esclarecimento (1356054);

II - extrato de propostas do Compras.Gov (1356457);

III - manifestações da unidade demandante sobre a aceitação das propostas e habilitação, nos eventos 1357848, 1358638 e 1359236;

IV - documentos de propostas, habilitação e declarações, juntados no volume 4 do processo;

V - Termo de Julgamento do certame (1359713); e

VI - Relatório nº 20/2025 (1359779), em que o pregoeiro registrou as principais ocorrências do certame.

05. Assim instruídos, os autos foram remetidos pela ASLIC a esta Assessoria Jurídica para análise dos atos praticados na licitação.

É o necessário relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

06. Desencadeada a fase externa da competição, nota-se a observância do art. 55, II, “a”, da Lei nº 14.133, de 21, dando-se a devida publicação do edital de licitação, com observância do prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis** da publicação para o recebimento das propostas (1348554), em atendimento ao disposto na disposição legal citada. Inclusive, nota-se que foi considerada a ausência de expediente no TRE-RO no feriado referente ao Dia do Trabalhador (01/05/2025) e ao reu respectivo Ponto Facultativo (02/05/2025). Ressalte-se que o Tribunal regulamentou o assunto na [Portaria nº 09, de 9 de janeiro de 2025](#).

07. Ainda, verifica-se no evento 1348554 a publicidade do instrumento convocatório realizada mediante sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 54, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, a ocorrência da publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação, como preconiza o § 1º do artigo citado, bem como a sua divulgação adicional e a manutenção do seu interior teor no sítio eletrônico oficial deste Regional, prevista no § 2º.

08. Passa-se às análises dos procedimentos propriamente ditos, tomando-se os elementos constantes dos autos e as principais ocorrências contidas no relatório do Pregoeiro:

I - Pedido de esclarecimentos e impugnações ao edital: houve apenas um pedido de esclarecimento

em relação ao edital, formulado pela empresa Élians Elevadores (1356054), mediante e-mail encaminhado à ASLIC. O conteúdo do pedido era simples e relacionado estritamente à informação da data e do meio de envio da proposta.

Decisão do Pregoeiro: O pregoeiro respondeu ao e-mail, apenas informando que o pedido de esclarecimento era intempestivo e recomendando a leitura atenta ao edital.

Análise da AJSAOFC: Formalmente, considerando que o e-mail foi encaminhado no dia anterior à data de abertura da sessão, a conduta do Pregoeiro encontra-se de acordo com a regra do item 2.2.1 do edital, que prevê o prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a abertura do certame. Entretanto, recomenda-se que, em situação semelhante e tendo em vista a simplicidade do conteúdo do pedido de esclarecimento, que haja o envio de resposta efetiva e clara o suficiente para dirimir as dúvidas do licitante, em respeito ao Princípio da Transparência (art. 5º da NLLC), ao Princípio da Competitividade (art. 5º da NLLC) e ao Princípio do Formalismo Moderado. Assim, concretiza-se a ampla divulgação das regras editalícias, efetiva-se o alargamento da competitividade e realizam-se os fins da licitação, que não visam ao mero cumprimento de regras, mas antes de tudo à seleção da proposta mais vantajosa e adequada dentre o maior número possível de participantes. Aliás, frise-se que uma resposta eficaz a qualquer dúvida de pretensos licitantes tende a solidificar o Princípio da Segurança Jurídica (art. 5º da NLLC), na medida em que solidifica a confiança legítima do participante na Administração Pública.

II - Lances: Os lances para o item único estão registrados no Termo de Julgamento (evento 1359713, páginas 4 a 8).

III - Itens desertos e fracassados: o item único não restou deserto nem fracassado.

IV - Fase de Aceitação/Negociação das propostas: Nesta fase o Pregoeiro negocia com as licitantes, via Sistema Eletrônico - *chat* - a redução do lance ou da proposta mais vantajosa, na tentativa de reduzir o preço em atendimento ao **Acórdão nº 2622/2021 Plenário-TCU**, observado o critério de julgamento, como também analisa o cumprimento das exigências editalícias para a aceitação das propostas. Conforme os eventos 1357848 e 1359236, observou-se o seguinte:

A primeira e a segunda colocadas no certame, respectivamente as empresas EMPREITEIRA SOLUÇÕES LTDA (CNPJ nº 54.022.497/0001-78) e ANDRAFF COMÉRCIO E PUBLICIDADE LTDA (CNPJ nº 40.609.593/0001-02), tiveram suas propostas recusadas pelo Pregoeiro devido a não manifestação no chat, nos termos do item 7.9, alíneas "a" e "f" do edital.

A terceira colocada no certame, a empresa ELAINE MARTINS ZENKE (CNPJ nº 60.177.520/001-04), teve sua proposta avaliada e considerada aceitável pela unidade demandante (1357848), embora posteriormente tenha sido inabilitada.

A quarta colocada no certame, a empresa TORO ELEVADORES LTDA. (CNPJ nº 36.654.449/0001-10), teve sua proposta recusada devido a não manifestação no tempo designado pelo Pregoeiro, de tal forma que este embasou sua recusa nos termos do item 7.9, alíneas "e" e "f", do edital.

A quinta colocada no certame, a empresa GABRIELA GONÇALVEZ PARABONI VAZ LTDA (CNPJ nº 30.926.988/0001-85), teve sua proposta avaliada e considerada aceitável pela unidade demandante (1359236), inclusive tendo sido considerada passível de habilitação, condicionada à simples apresentação de "declaração de atendimento aos índices econômicos". Frise-se que a unidade demandante verificou que o valor da proposta ajustada situou-se abaixo de 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, o que, conforme o art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, gera a incidência da regra de pressuposição de inexecutabilidade do preço da proposta. Entretanto, com base no Acórdão nº 465/2024 do TCU, a unidade demandante afirma que tal pressuposição é relativa e, portanto, admite comprovação em contrário, de tal forma que sugeriu à Administração a oportunidade de demonstração da executabilidade de sua proposta antes de desclassificá-la.

Decisão do Pregoeiro: Os registros das aceitações e recusas das propostas constam do Termo de Julgamento (1359713) e do Relatório nº 20/2025 (1359779).

O Pregoeiro habilitou a empresa GABRIELA GONÇALVEZ PARABONI VAZ LTDA (CNPJ nº 30.926.988/0001-85), considerando que esta apresentou a "declaração de atendimento aos índices econômicos" (1359763), indicada pela unidade demandante, bem como confirmou, via *chat*, que sua proposta é executável.

As diversas ocorrências relacionadas à aceitação foram registradas no tópico "5. FASE DE JULGAMENTO DE PROPOSTAS" do Relatório do Pregoeiro (1359779). A análise de seus elementos demonstra a aplicação objetiva dos critérios de aceitação das propostas. Nota-se que houve manifestação da unidade demandante para as duas propostas submetidas à sua avaliação.

Análise da AJSAOFC: De acordo com os registros do Termo de Julgamento trazido ao processo, houve efetivamente a abertura da fase de negociação com as licitantes participantes do certame no intuito de redução do preço ofertado. Entretanto, em relação à comprovação de executabilidade da proposta da licitante GABRIELA GONÇALVEZ PARABONI VAZ LTDA (CNPJ nº 30.926.988/0001-85), o Pregoeiro limitou-se a aceitar a mera afirmação pela empresa, via chat, de que sua proposta é executável - o que pode ser insuficiente para aferir a real e efetiva executabilidade da proposta.

Nesse sentido, veja-se a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU):

(...) Retomando a análise do art. 59 da Lei 14.133/2021, o inciso III trata do atendimento ao orçamento estimado (preço máximo) definido pela Administração. Nesse caso, se após a negociação com o licitante provisoriamente vencedor, a proposta permanecer acima do orçamento estimado, ela será desclassificada.

*Ainda no inciso III, complementado pelo inciso IV do art. 59, o legislador aborda a desclassificação pela inexecutabilidade das propostas. **Se os preços apresentados pelos licitantes parecerem insuficientes para arcar com os custos da execução do objeto, a Administração deverá realizar diligências para aferir a executabilidade ou exigir dos licitantes que ela seja***

demonstrada, sob pena de desclassificação.

Para obras e serviços de engenharia, a Lei 14.133/2021 delimitou a inexecuibilidade a valores inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. Sobre o assunto, cabe mencionar recente jurisprudência do TCU no sentido de que esse percentual trata de presunção relativa de inexecuibilidade, fazendo-se necessária, portanto, a realização de diligências para dar oportunidade aos licitantes de demonstrarem a exequibilidade de suas propostas, em atenção à Súmula - TCU 262 e ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Esse também é o entendimento expresso na IN - Seges/MGI 2/2023, art. 28, parágrafo único.

Nas contratações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, deverão ainda ser considerados, na avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital.

Para a contratação de bens e serviços, a Administração pode estabelecer, de acordo com o caso concreto, um parâmetro, com base no orçamento estimado, como critério de presunção relativa de inexecuibilidade. Assim, quando atingido esse limite, haverá inversão do ônus da prova, ou seja, será dada oportunidade ao licitante para que demonstre a exequibilidade da sua proposta.

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, foram estabelecidos os seguintes limites para presunção relativa de inexecuibilidade:

- a. em licitações para contratação de bens e serviços em geral, com critério de julgamento por menor preço, por maior desconto ou por técnica e preço, 50% do valor orçado pela Administração; e
- b. em licitações com critério de julgamento por maior retorno econômico, percentuais referentes à proposta de preços inferiores a 10%.

Os dispositivos também estabelecem que a inexecuibilidade só será considerada após uma diligência realizada pelo agente ou pela comissão de contratação. Nesse caso, a diligência deve comprovar que o custo do licitante é maior do que o valor proposto e que não existem custos de oportunidade que justifiquem a oferta apresentada.

O TCU já se manifestou sobre o assunto, apresentando exemplos de estratégias comerciais que podem motivar o licitante a reduzir ou mesmo a retirar por completo a sua margem de lucro na proposta de preços, a exemplo de interesses próprios da empresa em: quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado; incrementar o seu portfólio; formar um novo fluxo de caixa advindo do contrato e que pode contribuir com outros tipos de ganho. (...)

(Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição (2024). Disponível em <<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2025).

Dessa forma, tem-se que **cabe ao Pregoeiro, sim, dar oportunidade à licitante para que demonstre a exequibilidade da sua proposta, porém, isso deve se dar mediante a realização de diligência, e não de mero questionamento direto à empresa participante. É preciso que seja verificado se o custo da licitante é maior que o valor proposto ou se existem custos de oportunidade que justifiquem a oferta, tais como incremento de portfólio, fluxo de caixa advindo de novo contrato, maior inserção no mercado etc. O ideal no presente caso, portanto, teria sido a realização de diligência mediante, por exemplo, a solicitação de juntada de documentos comprobatórios e/ou de manifestação bem fundamentada pela empresa.**

Por outro lado, quando se considera que a proposta da empresa GABRIELA GONÇALVES PARABONI VAZ LTDA, no valor de R\$ 117.390,00, representa cerca de 73% do valor orçado pela Administração (R\$ 160.881,84), verifica-se que a proposta não está tão aquém do limite percentual indicativo de exequibilidade, mas apenas 2% do valor orçado. Ademais, nota-se que as outras 4 (quatro) empresas licitantes apresentaram propostas muito menores, todas inferiores a 52% do valor orçado pela Administração. Além disso, os diversos atestados de capacidade técnica juntados no evento 1359131 revelam que a pretensa contratada não apenas possui bastante experiência como também já realizou serviços por preços bastante inferiores ao ofertado no certame. Em conjunto, **esses elementos aparentam a probabilidade da exequibilidade do preço**, de tal forma que é possível entender como **razoável** a classificação e aceitação da proposta da licitante vencedora.

Destaque-se, entretanto, **que para mitigar as situações como a ocorrida neste certame**, deverá a Administração sempre observar o art. 59, § 5º, da NLLC, que prevê o seguinte: **"Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei"**. Tal medida visa a proteger a Administração de situações como inexecução contratual, qualidade inferior dos serviços, aditivos e reequilíbrio econômico-financeiro e, até mesmo, desistência da pretensa contratada.

Importante ressaltar, ainda, que tal garantia é adicional e possui natureza cumulativa, de tal forma que ela deve ser exigida de forma independente à garantia contratual de 5% (cinco por cento).

V - Fase de Habilitação: Aceitas as propostas, passou-se à fase de julgamento dos documentos de habilitação.

A terceira colocada no certame, a empresa ELAINE MARTINS ZENKE (CNPJ nº 60.177.520/001-04), teve seus documentos habilitatórios (1358638) avaliados pela unidade demandante, que os considerou inaptos para atendimento da regra editalícia referente à comprovação de atestado de capacidade técnico-operacional (1358638).

Posteriormente, a quinta colocada no certame, a empresa GABRIELA GONÇALVES PARABONI VAZ LTDA (CNPJ nº 30.926.988/0001-85), também teve seus documentos habilitatórios (1359131) avaliados pela unidade demandante, que os considerou aptos para atender às regras editalícias referentes à habilitação (1359236).

Decisão do Pregoeiro: O pregoeiro, após complementação dos documentos habilitatórios (1359561 e 1359763), habilitou a segunda colocada, a empresa GABRIELA GONÇALVES PARABONI VAZ LTDA (CNPJ nº 30.926.988/0001-85), com base na Manifestação nº 7/2025 da SEMAP (1359236), conforme se verifica no Termo de Julgamento (1359713) e no Relatório nº 20/2025 (1359779). Ressalte-se que, conforme solicitação da unidade demandante (1359236), a licitante apresentou a "declaração de atendimento aos índices econômicos" (1359763).

Análise da AJSAOFC: Não foram observadas irregularidades na documentação. A análise demonstra

que as habilitações das competidoras foram devidamente fundamentadas nas regras do edital do certame em cumprimento ao **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**.

VI - Fase recursal: não houve registro de intenção de recursos.

09. Assim, nota-se que o procedimento licitatório foi marcado pela isonomia, proibidade e obediência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Desse modo, conclui-se que transcorreu de forma regular, estando os principais atos e ocorrências devidamente registrados no Termo de Julgamento (1359713). Nessa linha de reflexão, evidencia-se que restaram atendidas as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, não sendo observada qualquer irregularidade capaz de obstar a validade do procedimento licitatório, o que o torna legítimo e apto a produzir os efeitos legais necessários à formalização da contratação.

III - DA CONCLUSÃO

10. Por todo o exposto e considerando que, **sob o aspecto jurídico**, esta Assessoria Jurídica opina pela **adjudicação e homologação** pela autoridade superior à licitante declaradas vencedora do item único do certame, nos moldes descritos no Termo de julgamento e habilitação do certame (1359713), reproduzidos no relatório do Pregoeiro (1359779) e neste parecer jurídico.

i. Orienta-se a ASLIC que:

a) em situações de pedidos de esclarecimento intempestivos, porém de conteúdo simples, que a estes lhes sejam dadas respostas efetivas e claras o suficiente a fim de dirimir as dúvidas dos licitantes, em respeito ao Princípio da Transparência (art. 5º da NLLC), ao Princípio da Competitividade (art. 5º da NLLC) e ao Princípio do Formalismo Moderado. Essa medida visa a concretizar a ampla divulgação das regras editalícias, efetivar o alargamento da competitividade e realizar os fins da licitação, os quais não visam ao mero cumprimento de regras, mas antes de tudo à seleção da proposta mais vantajosa e adequada dentre o maior número possível de participantes. Aliás, frise-se que uma resposta eficaz a qualquer dúvida de pretensos licitantes tende a solidificar o Princípio da Segurança Jurídica (art. 5º da NLLC), na medida em que solidifica a confiança legítima do participante na Administração Pública; e

b) em situações de aparentemente inexecuibilidade de proposta referente a serviços de engenharia (art. 59, § 4º, da NLLC), realizem-se diligências tais como solicitação de manifestação fundamentada e de apresentação de documentos comprobatórios pela licitante a fim de se verificar se o custo da licitante é maior que o valor proposto ou se existem custos de oportunidade que justifiquem a oferta. Ressalte-se que essa medida alinha-se aos recentes entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e visa a trazer maior segurança jurídica à contratação, de modo a evitar que as expectativas da Administração sejam frustradas por eventual inexecução contratual futura.

11. Orienta-se que, com base no **art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021**, após a decisão da autoridade superior, os autos retornem à ASLIC para publicação do resultado do certame no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) - com posterior juntada do comprovante aos autos - como também para divulgação, pela unidade competente, na página da "transparência" deste Tribunal.

12. Com base no **art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, ORIENTA-SE** ainda à Administração que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, exija sempre a **garantia adicional equivalente à diferença entre 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração e o preço da licitante vencedora**. Frise-se que tal garantia é adicional e possui natureza cumulativa, de tal forma que deve ser exigida de forma independente à garantia contratual de 5% (cinco por cento), tendo como (...) *finalidade desencorajar a oferta de propostas inexecuíveis em certames destinados à contratação de obras e serviços de engenharia, bem como de proporcionar maior segurança ao Poder Público quanto ao adimplemento do objeto* - (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU - Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-4-garantia-adicional-2/>).

13. Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica analisou apenas os aspectos formais e jurídicos da situação a ela submetida, já que incompetente legalmente para pronunciar-se acerca de análises técnicas referente aos objetos da licitação.

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **LILIAN RAFAELI DUTRA SILVEIRA, Analista Judiciário**, em 21/05/2025, às 11:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor(a) Chefe**, em 21/05/2025, às 11:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **1360610** e o código CRC **6DBDFF61**.