



PARECER JURÍDICO nº 54/2026/11ªAJ

PROCESSO nº: 59513.000532/2025-76-e

Interessado: 11ºGB

I – RELATÓRIO.

Trata-se da análise acerca da possibilidade jurídica de anulação do Certame, em decorrência de supostas constatações de vícios insanáveis ocorridos no momento do Pregão Eletrônico nº 90011/2025, conforme detalhado no **DESPACHO N.º. 43/2026 - 11ª/SL** (peça 49), os quais, se realmente comprovados, não serão passíveis de serem sanados, tendo em vista que a inobservância do procedimento do Pregão Eletrônico, qual seja: **exclusão de proposta vantajosa para a administração pública sem justificativa plausível, deixando-se de proceder com as cautelas devidas em observância aos princípios da legalidade, isonomia e da vinculação do instrumento**, face à adoção do critério de julgamento Menor Preço/Maior Desconto, conforme documentação acostada aos autos.

A fase de apresentação das propostas também deve observância aos princípios constitucionais e administrativos, **motivo pelo qual foi identificado o equívoco e devidamente sinalizado no despacho nº 27/2026 – da 11ª/SL, complementado pelo DESPACHO N.º. 43/2026 - 11ª/SL (peça 49)**, comprovando-se tal afirmação através do documento nº 3/2026 – da 11ª/SL (peça 47), **onde consta claramente a exclusão de uma proposta ofertada com desconto de 15% (página 03).**

Diante dos fatos acima mencionados, os autos foram movimentados para a 11ª AJ para que esta se posicionasse quanto à **viabilidade jurídica da anulação do procedimento e providências subsequentes**.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA.

Primeiramente, gostaria de esclarecer que este pronunciamento aborda exclusivamente questões jurídicas, deixando de lado análises técnicas, econômicas, financeiras, bem como



considerações sobre a conveniência e oportunidade dos atos administrativos. Tais aspectos são de responsabilidade de outros órgãos desta empresa pública federal.

Sobre a questão jurídica ora em análise, importante esclarecer que diante dos fatos apresentados juntamente com a documentação posta, em especial, as “**Mensagens do chat**” – **Concorrência eletrônica nº 90011/2025** (peça 47) **vislumbra-se que o instituto jurídico a ser utilizado será o da anulação do certame em decorrência da produção dos seus efeitos**, uma vez que a revogação produzirá efeitos para frente, ou seja, a partir do momento em que será publicada a revogação, assegurando os direitos adquiridos, **que no caso em questão poderá gerar maiores problemas para a administração pública**, uma vez que, se optando pelo instituto da revogação, o licitante vencedor do certame no pregão eletrônico realizado não sofrerá os efeitos da decisão, preservando-se os direitos adquiridos.

Neste íterim, fazendo uma interpretação do entendimento sumulado do STF no enunciado nº 473, conclui-se que é mais adequado ao caso, a utilização do instituto da anulação, haja vista que a declaração de anulabilidade produz os efeitos retroativos atingindo o ato viciado para torná-lo ineficaz, bem como não originam direitos, conforme pode ser observado da transcrição abaixo mencionada:

Súmula 473-STF: A administração pode anular seus próprios atos, **quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, porque deles **não se originam direitos**; ou **revogá-los**, por motivo de conveniência ou oportunidade, **respeitados os direitos adquiridos**, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifos nossos)

Desta feita, o que se pretende é a Anulação do Ato administrativo, que nada mais é do que a invalidação de um ato por motivo de ilegalidade, o qual não se restringe apenas ao sentido estrito da norma, ao revés, deve ser analisado em conjunto com os demais elementos apresentados no caso em questão.

Assim, no caso em análise, foi comprovado através da prova documental (“**Mensagens do chat**” – **Concorrência eletrônica nº 90011/2025** (peça 47) que **NÃO FOI OBSERVADO o critério de julgamento: Menor Preço/Maior Desconto**, pois no **ITEM 1**, a proposta que possivelmente será declarada vencedora ofertou 5%, todavia, **FORA EXCLUÍDA OUTRA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA** para a administração no percentual de **15%**, **de uma empresa**, conforme abaixo mencionado:

Mensagem do Agente de contratação

Item 1

A proposta com percentual de 15,00% para o item 1 foi excluída pelo agente de contratação conforme § 4º, art. 21 da IN SEGES 73/2022. Caso queira manter sua proposta e eventuais lances, para reingresso à fase de disputa do item, clique em "Reafirmar valor".

Enviada em 30/12/2025 às 09:0153h

« < 10 11 12 13 14 > »

Neste sentido, o **DESPACHO N.º. 27/2026 - 11ª/SL (Peça 44)**, identifica a situação supramencionada, conforme se extrai do texto abaixo colacionado:

[...]

No curso da análise do procedimento licitatório, **verificou-se que a proposta apresentada pela empresa SANEAR BRASIL CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ n.º 18.284.403/0001-75, que ofertou desconto de 15%, foi excluída ainda na fase de lances**, sob a justificativa registrada em sistema de que “a proposta foi desclassificada durante a disputa por ter sido **considerada inexecutável**”.

Em razão dessa exclusão, a referida licitante não participou das etapas subsequentes do certame. **Ressalta-se que, no cenário atual, a empresa em julgamento para eventual declaração como vencedora apresentou desconto de aproximadamente 5%, percentual significativamente inferior ao ofertado** pela empresa anteriormente mencionada.

Importa destacar que, até o presente momento, **não foi lavrado Termo de Julgamento**, uma vez que o certame ainda se encontra em fase de análise e julgamento das propostas.

A situação observada **pode ensejar potencial prejuízo à Administração Pública**, especialmente sob o aspecto financeiro, na medida em que a proposta mais vantajosa — considerando o maior desconto apresentado — deixou de ser considerada no prosseguimento do certame.

Ademais, identificou-se similaridade com a situação ocorrida no âmbito do Edital nº 90015/2025, referente ao processo nº 59513.000624/2025-56-e, cuja controvérsia inclusive resultou em Mandado de Segurança atualmente em análise, autuado sob o processo nº 59513.000108/2026-11-e. (grifos nossos)

[...]

Com efeito, de uma simples análise matemática é perceptível que uma proposta ofertada com percentual de 15%, não pode, por si só, ser considerada inexequível, há que se considerar outros elementos, o que não se vislumbra no caso em análise, face à análise exclusiva do valor ofertado como motivo para sua exclusão.

Ademais, deve-se levar em consideração os princípios da razoabilidade e a proporcionalidade na hora de excluir as propostas do sistema, eis que sendo percentuais próximos uns dos outros, não se pode, simplesmente, excluir sob alegação de que não serão aceitos “grandes descontos”, conforme se afere do texto abaixo colacionado.



Com efeito, a expressão “grandes descontos” pode ser classificada como um conceito jurídico indeterminado, ou seja, para entender o seu real significado, vai depender do contexto no qual está sendo empregado. Há que se fazer uma interpretação lógica e sistemática da situação posta e, somente após, diante dos elementos concretos é que se poderá definir, naquele caso, o que vem a ser ou não classificado como “grandes descontos”. Assim, há que se percorrer



um caminho para se chegar a essa conclusão, não sendo possível aceitar, prematuramente, que uma proposta com percentual de 15%, por si só, será considerada inexequível.

Neste íterim, dentro da lógica do razoável, não se pode aceitar que o percentual ofertado de 15% seja considerado um “grande desconto”, diante do cenário apresentado. Assim, conclui-se que, no caso analisado, a exclusão prematura da proposta não encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, face ao desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade e da isonomia, além dos princípios administrativos da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e economicidade.

Neste sentido, o TCU tem entendimento sumulado acerca presunção relativa quanto ao critério da inexequibilidade, conforme transcrição abaixo.

Súmula 262.

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.**

Desta feita, restou claramente comprovado pelas “**Mensagens do chat**” – **Concorrência eletrônica nº 90011/2025** (peça 47) que a proposta desclassificada **NÃO PODE SER CONSIDERADA INEXEQUÍVEL por falta de observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.**

Assim, diante do caso apresentado, esta proposta não poderia ter sido prematuramente excluída porque foi apresentada dentro dos padrões aceitáveis, acrescido ao fato de que, **caso se homologue o referido termo de julgamento e se dê prosseguimento ao certame em questão, haverá perda comprovada para os cofres públicos, uma vez que o critério de julgamento adotado foi o do Menor Preço/Maior Desconto**, o que não foi observado no caso dos autos.

Neste sentido, determina a lei nº 9.784/1999:

Art. 1º Esta Lei estabelece **normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta**, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. (grifos nossos).

[...]

Art. 2º A Administração Pública **obedecerá**, dentre outros, aos princípios **da legalidade**, finalidade, motivação, **razoabilidade, proporcionalidade**, moralidade, **ampla defesa, contraditório, segurança jurídica**, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos **serão observados**, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme **a lei e o Direito**;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - **divulgação oficial dos atos administrativos**, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, **vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior** àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito** que determinarem a decisão;

VIII – **observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados**;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, **à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio**;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (grifos nossos).

DOS DIREITOS DOS ADMINISTRADOS

Art. 3º **O administrado tem os seguintes direitos** perante a Administração, **sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados**:



I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o **exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações**;

II - **ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado**, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e **conhecer as decisões proferidas**;

III - **formular alegações e apresentar documentos** antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei. (grifos nossos)

[...]

Por fim, a Constituição Federal é clara ao afirmar em seu artigo 37, os princípios que oberará, conforme transcrição abaixo:

[...]

Art. 37. A **administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

Quando a Constituição Federal faz referência à legalidade, **ela se refere a sentido amplo e em conformidade com a interpretação da lei**. Assim, no caso em análise, **fez-se uma interpretação sistemática de vários institutos jurídicos que regem a matéria**, visando à observância dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem tanto à Administração Pública quanto os seus contratados.

Ademais, para que fique mais visível a situação acima exposta, **traz-se a opção legislativa na nova Lei de Licitações, nº 14.133/2021**, no capítulo “do Julgamento” em seu art. 59, §4º, acerca do que deve ser considerado como **“Proposta Inexequível”**, conforme transcrição abaixo:

[...]

Art. 59. **SERÃO DESCLASSIFICADAS** as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem **PREÇOS INEXEQUÍVEIS** ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º NO CASO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados 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, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, SERÃO CONSIDERADAS INEXEQUÍVEIS AS PROPOSTAS cujos valores FOREM INFERIORES A 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração. (grifos nossos)

[...]

Diante da situação posta, verifica-se que ocorreu um vício insanável com a exclusão prematura da proposta referida na fase de lances, o que, conseqüentemente, além do prejuízo financeiro para a administração pública, também implicou em quebrar da competitividade e isonomia entre os participantes do referido pregão eletrônico. Portanto, a referida conduta encontra-se viciada e sem possibilidade de ser sanada, tendo em vista ter provocado desequilíbrio na fase inicial do procedimento licitatório.

Desta feita, diante dos fatos apresentados e visando minimizar as conseqüências jurídicas com a manutenção do referido certame, opina-se pela anulação do certame, por ser uma medida que trará segurança jurídica e restabelecerá as justificativas que embasaram o processo de abertura do certame.

Acrescento, ainda, a informação trazida pelo setor de licitações, através do despacho nº **DESPACHO N.º. 43/2026 - 11ª/SL (Peça 49)**, pela impossibilidade de reinserção da proposta excluída, conforme se afere abaixo:

[...]

Conforme registrado no processo, a licitante SANEAR BRASIL CONSTRUÇÕES LTDA foi desclassificada durante a fase de lances, por suposta inexecuibilidade de sua proposta, deixando, a partir desse ato, de integrar o rol de participantes do certame. À luz do regime jurídico das contratações públicas e da operacionalização do sistema comprasnet, tal exclusão possui caráter definitivo no âmbito desta disputa, uma vez que a exclusão é permanente após o encerramento dos lances não sendo

possível a reinclusão da referida empresa na fase de lances ou em qualquer outra etapa subsequente do mesmo procedimento, ainda que se cogite o retorno formal do certame à etapa competitiva de lances. Registre-se que a impossibilidade de reinclusão da licitante excluída, associada ao fato de que sua proposta apresentava desconto significativamente superior ao da proposta atualmente em análise, revela potencial impacto negativo na vantajosidade da contratação para a Administração, criando tensão entre a necessária observância à segurança jurídica do procedimento e o dever de buscar a proposta mais vantajosa. Diante desse cenário, esta Secretaria Regional de Licitações entende que, uma vez reconhecida a impossibilidade jurídica de retorno da SANEAR BRASIL CONSTRUÇÕES LTDA à disputa, **eventual medida saneadora a ser considerada poderá demandar a anulação integral do certame e sua posterior republicação, caso a Assessoria Jurídica conclua que o prejuízo à competitividade e à vantajosidade se mostra relevante a ponto de comprometer o interesse público na contratação.** (grifos nossos).

[...]

Outrossim, salienta-se quanto aos riscos jurídicos com a possibilidade de manutenção do certame, **pois podem desencadear diversas ações judiciais**, uma vez que restou comprovada a não observância do critério de julgamento (Menor Preço/Maior Desconto), com a desclassificação prematura de proposta mais vantajosa para a administração pública, proposta esta que não pode ser considerada inexequível. Assim, há reais possibilidades de judicializações de demandas, face ao erro de compreensão do que vem a ser “inexequibilidade”.

Frisa-se que, diante das explanações acima mencionadas, o Instituto da Anulação tem como fundamento o Princípio da Autotutela que está delineado na lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) e na Jurisprudência dos Tribunais Superiores. Acrescento, que deverá ser respeitado o contraditório e a ampla defesa, conforme farta jurisprudência dos Tribunais Superiores, conforme citação abaixo:

A Administração, **à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos**, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. **Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo**, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório.



STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 03/06/2019. (grifos nossos)

.....
É necessária a prévia instauração de procedimento administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, sempre que a Administração, exercendo seu poder de autotutela, anula atos administrativos que repercutem na esfera de interesse do administrado.

STF. 1ª Turma. RE 946481 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18/11/2016. (Grifos Nossos)

.....
Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, **seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.** STF. Plenário. RE 594296, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/09/2011 (repercussão geral). (Grifos Nossos)

Corroborando com o entendimento da jurisprudência supracitada, tem-se a previsão legislativa constante da lei nº 9.784/99, nos artigos 53 a 55, abaixo transcritos:

[...]

Art. 53. **A Administração deve anular seus próprios atos**, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se **exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.**

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (grifos nossos)

O entendimento acima é corroborado também pelo enunciado de súmula do STF, abaixo mencionado:

Súmula 346-STF: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.



Outrossim, quando da aplicação do instituto da anulação, a administração deve seguir o procedimento estabelecido no art. 86 do RILC c/c art. 62 e seus parágrafos, da lei nº 13.303/2016, conforme citação abaixo:

[...]

Art. 86. **O processo de contratação poderá ser anulado ou revogado**, a qualquer tempo, **mediante justificativa expressa**.

§ 1º A anulação poderá ser declarada de ofício ou por provocação de terceiros, devidamente fundamentada, salvo quando for viável a convalidação do ato ou procedimento viciado, **observados o contraditório e a ampla defesa**.

§ 2º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade **não gera obrigação de indenizar**, observado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 3º A nulidade da licitação induz à do contrato.

§ 4º A revogação do processo de contratação será admitida por razões de interesse público superveniente, devidamente justificado, **observados o contraditório e a ampla defesa, se for o caso**.

[...]

Art. 62. Além das hipóteses previstas no § 3º do art. 57 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 75 desta Lei, **quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá** revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, ou **anulá-la por ilegalidade**, de ofício ou por provocação de terceiros, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.

§ 1º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, observado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A nulidade da licitação induz à do contrato.

§ 3º **Depois de iniciada a fase de apresentação de lances ou propostas**, referida no inciso III do caput do art. 51 desta Lei, **a revogação ou a anulação da licitação somente será efetivada** depois de se conceder aos licitantes que manifestem interesse em contestar o respectivo ato **prazo apto a lhes assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa**.

§ 4º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se, no que couber, aos atos por meio dos quais se determine a contratação direta. (grifos nossos).

Destarte, fazendo o cotejo entre a previsão legal e a interpretação jurídica dada pelos Tribunais Superiores acerca da matéria, o instituto da anulação deve ser aplicado ao caso em análise, com as cautelas de praxes trazidas pelos institutos supramencionados.



III – CONCLUSÃO.

Diante do exposto e sem considerar aspectos relacionados à conveniência e oportunidade administrativa, **focando unicamente na discussão sobre a possibilidade de Anulação do Certame, opina-se pela possibilidade jurídica da pretensão, com fundamento no princípio da autotutela e observados os direitos de terceiros**, além do cumprimento de todas as observações feitas ao longo do parecer, relativamente aos dispositivos legais que embasam o referido parecer, prosseguindo-se o feito para atender os demais trâmites de praxe.

Remete-se à autoridade competente os aspectos técnicos e inerentes à conveniência e oportunidade administrativa.

Eis o parecer, de cunho opinativo e não vinculante.

Macapá/AP, 08 de abril de 2026.

Luana Castro da Silva

Advogada da CODEVASF

OAB/SE nº 7.157

Chefe da Assessoria Jurídica Regional - 11ª/AJ (substituta)