

PARECER nº 85334058.2026.PERPART - SCS

SEI Nº 0060100002.000918/2026-99

EXAME QUANTO À VIABILIDADE JURÍDICA DE REABERTURA DE CHAMAMENTO DE REMANESCENTES. RETORNO À FASE DE HABILITAÇÃO E ANÁLISE DOCUMENTAL. MEDIDA CAUTELAR TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL Nº 13.303/2026.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico, encaminhada à Superintendência Jurídico-Consultiva, através do [Despacho 124 \(Doc. 85326779\)](#), acerca da viabilidade jurídica de reabertura do Procedimento de Chamamento de Remanescentes para a fase de habilitação e análise documental da empresa **LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA.**

Sobre o tema, questiona o Gabinete da Presidência:

Considerando o teor do Parecer Técnico (85296565), emitido pelo setor técnico do TCE/PE nos autos da medida cautelar nº 26100282-0, submete-se à análise dessa Gerência o seguinte questionamento:

“Há viabilidade jurídica para que a PERPART promova a reabertura do procedimento licitatório, especificamente no tocante à análise da documentação de habilitação da empresa LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA., com vistas à eventual continuidade do certame, antes da prolação de decisão definitiva pelo Relator do TCE/PE?”

Adicionalmente, solicita-se orientação quanto às cautelas procedimentais que devam ser observadas, a fim de evitar eventual afronta à competência da Corte de Contas ou risco de nulidade dos atos administrativos.

Por fim, ressalta-se que a presente consulta tem por finalidade subsidiar a tomada de decisão administrativa, à luz do interesse público envolvido, especialmente no que concerne à continuidade da política pública de regularização fundiária.

É o relatório, no essencial.

Segue pronunciamento.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 DA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE REMANESCENTES - LOTE 05

No que tange ao histórico do procedimento administrativo relativo ao Lote 05, insta salientar que o rito de convocação das licitantes remanescentes encontra-se devidamente documentado e disponível para consulta pública no sítio eletrônico da PERPART, bem como no bojo dos autos do [Processo Administrativo SEI nº 0060100002.000918/2026-99](#), que instrui a presente demanda.

Saliente-se que a delimitação das empresas participantes, bem como os respectivos valores dos lances globais para cada lote, já se encontravam previamente estabelecidos e vinculados aos termos do Item 6 do [Edital \(Doc. 82865326\)](#). Tal disposição reflete a sequência hierárquica das licitantes e seus respectivos valores propostos no bojo do processo licitatório principal, conforme se extrai do quadro de classificação vigente:

LOTE 5 - LOTE 5 - AGRESTE CENTRAL			
COLOCAÇÃO	LICITANTE	CNPJ	VALOR DO LANCE TOTAL
2º	AQUATRO - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	03.030.304/0001-90	R\$ 11.899.000,0000
3º	CTA CONSULTORIA TECNICA E ASSESSORIA LTDA	69.119.782/0001-89	R\$ 11.995.000,0000
4º	LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA.	34.372.346/0001-32	R\$ 20.239.000,0000
5º	MENDES & BORGES ENGENHARIA LTDA	17.342.273/0001-17	R\$ 20.239.998,4600
6º	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA	70.073.275/0001-30	R\$ 20.240.000,0000
7º	JEQUITIBÁ ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA	04.960.022/0001-54	R\$ 22.671.000,0000
8º	MAIA MELO ENGENHARIA LTDA	08.156.424/0001-51	R\$ 22.673.000,0000

Da análise dos autos, constatou-se que a empresa **AQUATRO Agência de Desenvolvimento Social**, embora classificada em primeiro lugar na disputa relativa aos Lotes 03, 04 e 05, foi devidamente desclassificada na Etapa 1 do certame em razão do descumprimento dos requisitos atinentes à qualificação técnica e operacional exigidos no instrumento convocatório.

Em decorrência da desclassificação da licitante anterior, a ordem de preferência recaiu sobre a empresa **CTA Consultoria Técnica e**

Assessoria Ltda. que, contudo, também foi desclassificada do certame em razão da intempestividade na apresentação dos documentos de habilitação exigidos.

Nesse cenário, a convocação para assunção do objeto passou a observar a sequência classificatória, atingindo a empresa **Legaliza Brasil Gestão Territorial Geotecnológica Ltda.**, ora próxima colocada.

Com isso, impende observar que a desclassificação, na Etapa 2, da empresa **CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda.** resultou na consolidação da ordem de preferência em favor da licitante **Legaliza Brasil Gestão Territorial Geotecnológica Ltda.**, no que se refere ao LOTE 05, a quem remanesce o direito de convocação nos termos do regramento editalício.

Depreende-se dos autos que a empresa **Legaliza Brasil** apresentou proposta com valor inferior ao montante originalmente consignado e atualizado no processo licitatório anterior. Tal conduta, no âmbito do procedimento de convocação de remanescentes, configurou a modificação injustificada dos termos financeiros outrora estabelecidos, o que, por divergir das condições previamente ofertadas, ensejou a sua desclassificação do certame.

Ainda que se reconheça que a empresa **Legaliza Brasil** promoveu alteração em sua proposta originalmente apresentada, tal circunstância, por si só, não se revela suficiente para macular, sob o aspecto material, a regularidade do resultado do certame. Isso porque a modificação do valor, mesmo que considerada indevida sob o prisma formal, não teria o condão de alterar a ordem de classificação originalmente estabelecida, tampouco de conferir vantagem competitiva capaz de comprometer a isonomia entre os licitantes. Em outras palavras, a proposta ajustada não deslocaria a posição ocupada pela empresa no certame anterior, mantendo-se inalterado o desfecho classificatório.

II.2 DA PRESUNÇÃO RELATIVA DE INEXEQUIBILIDADE DE PREÇOS

No tocante à análise da exequibilidade da proposta apresentada pela empresa **LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA.**, impõe-se reconhecer que os critérios percentuais previstos na legislação aplicável às licitações de obras e serviços de engenharia não conduzem, por si só, à automática desclassificação da proposta. Tais parâmetros legais constituem, na verdade, presunções relativas de inexecuibilidade, destinadas a sinalizar a necessidade de aprofundamento da análise administrativa, e não a autorizar juízo sumário e definitivo quanto à inviabilidade econômica da oferta.

Essa compreensão decorre da própria sistemática normativa que rege a matéria, segundo a qual a aferição da inexecuibilidade deve ser precedida de procedimento apto a oportunizar à licitante a demonstração concreta de que possui condições reais de executar o objeto contratual nos termos propostos. A interpretação teleológica da norma afasta qualquer leitura mecanicista fundada exclusivamente em percentuais abstratos, exigindo da Administração postura diligente, técnica e fundamentada, orientada pela busca da proposta mais vantajosa e pela preservação da competitividade do certame.

Nessa perspectiva, leciona Lycia Oliveira Torres:

“Não compete à Administração, de pronto, deduzir que uma proposta não é vantajosa apenas por se situar aquém de um limite percentual definido em lei. Tal abordagem seria simplista e desconsideraria uma série de fatores únicos que podem conferir a um proponente uma capacidade de precificação diferenciada e, ainda assim, exequível. Questões como a posse de maquinário próprio e já amortizado, que elimina custos de locação e manutenção de terceiros; a produção em larga escala de materiais por meio de estrutura própria, garantindo insumos a custos reduzidos; ou a sinergia operacional decorrente de já estar executando um serviço na mesma localidade, possibilitando o aproveitamento de itens, canteiros de obras, equipes de profissionais e estruturas logísticas, são elementos cruciais. Nesse cenário, torna-se evidente que a Administração, por si só, não possui a capacidade plena para julgar a exequibilidade da proposta de uma empresa sem que esta tenha a oportunidade de demonstrar tais particularidades. É precisamente nessa demonstração circunstanciada que reside a chave para a contratação da proposta verdadeiramente mais vantajosa e, concomitantemente, a garantia da exequibilidade de uma proposta que efetivamente consiga executar o objeto contratual com a qualidade e eficiência esperadas. A exequibilidade, portanto, é a capacidade real e concreta de o licitante cumprir as condições estabelecidas no edital e executar o objeto contratual nos termos ofertados, sem prejuízo à qualidade, aos prazos e à segurança. A verificação da exequibilidade busca prevenir a seleção de “propostas de fantasia” ou “inexequíveis”, que poderiam levar a sérios problemas na execução do contrato, como a interrupção dos serviços, a necessidade de novas licitações, a aplicação de sanções, ou a celebração de aditivos desfavoráveis à Administração e irregulares, mas sempre com base em um juízo de valor fundamentado na real capacidade do licitante”.

A adoção de critério exclusivamente matemático, desacompanhado da análise das condições específicas da empresa licitante, poderia conduzir a conclusões equivocadas e incompatíveis com o interesse público. Isso porque determinados agentes econômicos podem dispor de vantagens operacionais legítimas, como estrutura produtiva própria, economia de escala, expertise consolidada, ativos amortizados ou sinergias logísticas, que lhes permitem ofertar preços reduzidos sem comprometer a execução contratual. Nessas hipóteses, o valor inferior ao parâmetro legal não traduz, necessariamente, incapacidade de execução, mas, sim, estratégia empresarial eficiente e juridicamente admissível.

A exequibilidade da proposta, portanto, deve ser compreendida como a efetiva capacidade do particular de cumprir integralmente as obrigações contratuais, observando qualidade, prazos, segurança e demais exigências editalícias. Trata-se de juízo técnico-material que não se esgota em fórmulas percentuais, devendo considerar elementos objetivos e documentais aptos a evidenciar a sustentabilidade econômica da oferta apresentada.

Nesse contexto, a Administração não detém, de forma isolada e apriorística, plena capacidade para concluir pela inexecuibilidade de uma proposta sem assegurar à licitante o exercício do contraditório técnico, ainda que em sede administrativa. A abertura de oportunidade para manifestação da empresa representa medida de prudência, racionalidade decisória e observância aos princípios da motivação, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, entendeu o Tribunal de Contas da União:

Acórdão 465/2024-TCU-Plenário: O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Embora tal entendimento tenha sido construído a partir da interpretação do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, *suaratio decidendi* mostra-se plenamente aplicável às contratações submetidas ao regime da Lei nº 13.303/2016, diploma que rege as atividades licitatórias da PERPART. Isso porque, embora inseridos em marcos normativos distintos, ambos os dispositivos tratam da aferição da inexecuibilidade de propostas em obras e serviços de engenharia sob lógica jurídica equivalente, adotando critérios percentuais como indicativos objetivos para a análise administrativa:

Art. 59 da Lei nº 14.133/2021: Serão desclassificadas as propostas que:

§ 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.

Art. 56 da Lei nº 13.303/2016: Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis as propostas com valores globais inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- I - média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista; ou
- II - valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista.

Em ambos os regimes, tais parâmetros não devem ser compreendidos como comandos de exclusão automática, mas, sim, como mecanismos de alerta destinados a ensejar verificação aprofundada da viabilidade da proposta. Desse modo, a interpretação conferida pelo Tribunal de Contas da União à Lei nº 14.133/2021 revela-se compatível, por analogia sistemática, com a disciplina prevista na Lei nº 13.303/2016, especialmente no que se refere ao reconhecimento da natureza relativa da presunção de inexequibilidade e à necessidade de oportunizar à licitante a comprovação concreta da exequibilidade de sua oferta.

Assim, antes de qualquer decisão desclassificatória, mostra-se juridicamente recomendável a instauração de diligência específica para que a empresa **LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA.** apresente documentação e justificativas aptas a comprovar a viabilidade econômica de sua proposta, demonstrando, de forma circunstanciada, os fatores que sustentam a composição de seus preços e sua aptidão para a adequada execução do objeto.

Somente após a análise técnica desses elementos, devidamente motivada e registrada nos autos, poderá a Administração formar juízo conclusivo quanto à efetiva exequibilidade da proposta, resguardando a legalidade do procedimento e evitando tanto a aceitação de oferta inviável quanto a exclusão indevida de proposta potencialmente vantajosa.

Dessa forma, verifica-se que a solução juridicamente mais adequada consiste em assegurar à empresa **LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA.** a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, mediante apresentação de elementos concretos e suficientes para afastar a presunção relativa de inexequibilidade eventualmente incidente, em estrita observância aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

II.3 DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E GARANTIA DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Cumprе destacar, ainda, que a possibilidade de reabertura do chamamento dos remanescentes para a retomada da fase de habilitação da empresa Legaliza Brasil encontra sólido fundamento no princípio da autotutela administrativa, o qual confere à Administração Pública o poder-dever de rever seus próprios atos, com vistas à preservação da legalidade e da supremacia do interesse público. Trata-se de prerrogativa inerente à atuação administrativa, que não apenas autoriza, mas impõe à Administração a correção de rumos sempre que identificada a necessidade de adequação de seus procedimentos.

Quanto ao princípio da autotutela administrativa, leciona o Prof. José dos Santos Carvalho Filho:

"A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranho em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários. Não precisa, portanto, a Administração ser provocada para o fim de rever seus atos. Pode fazê-lo de ofício. Aliás, não lhe compete apenas sanar as irregularidades; é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Estado".

Corroborando esse entendimento, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal consagra a possibilidade de revisão dos atos administrativos pela própria Administração:

Súmula 473 do 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.

Súmula 346 do STF - A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

À luz desses fundamentos, verifica-se que a retomada da fase de habilitação não configura inovação indevida no procedimento licitatório, tampouco afronta à ordem jurídica, mas sim o exercício legítimo da autotutela administrativa, direcionado à racionalização do trâmite processual e à prevenção de prejuízos decorrentes da paralisação prolongada do certame. Dessa forma, não se identifica violação à decisão cautelar proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, na medida em que não há desrespeito ao seu conteúdo, mas apenas a adoção de providências administrativas voltadas à preservação da utilidade do procedimento.

Sob a ótica dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público, a retomada parcial do certame revela-se medida adequada e necessária. A paralisação integral do procedimento, diante de uma cautelar ainda pendente de julgamento definitivo, pode acarretar prejuízos relevantes à execução da política pública de regularização fundiária, notadamente em razão do risco de desatualização documental, perda de informações e retrabalho administrativo. Ademais, a providência em análise observa o princípio da isonomia entre os licitantes, uma vez que não altera a ordem de classificação e nem confere qualquer vantagem indevida à empresa cuja documentação será analisada. Trata-se, tão somente, da continuidade de etapa previamente prevista no edital, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Outro aspecto relevante diz respeito à inexistência de prejuízo ao devido processo legal administrativo. A análise da documentação de habilitação não implica julgamento definitivo nem impede eventual reavaliação futura, especialmente caso sobrevenha decisão do órgão de controle em sentido diverso. Assim, preserva-se a reversibilidade dos atos praticados, característica essencial em contextos de incerteza decorrentes de medidas cautelares.

Também sob o prisma da razoabilidade e da proporcionalidade, a medida se mostra adequada, pois equilibra a necessidade de observância às determinações do órgão de controle com o dever de a Administração atuar de forma diligente e proativa. A inércia administrativa, nesse cenário, poderia se revelar mais prejudicial ao interesse público do que a adoção de medidas cautelosas de prosseguimento interno do feito.

Por fim, destaca-se que a validade da reabertura do procedimento está condicionada à devida motivação do ato administrativo, a qual deve evidenciar, de forma clara e consistente, os fundamentos fáticos e jurídicos que justificam a medida, inclusive quanto à sua compatibilidade com a decisão cautelar vigente. Tal exigência decorre diretamente do princípio da motivação dos atos administrativos, sendo essencial para garantir transparência, controle e segurança jurídica.

III. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da reabertura do chamamento dos remanescente, com a anulação do ato que desclassificou a empresa, a fim de que seja retomada a fase de habilitação da empresa **LEGALIZA BRASIL GESTÃO TERRITORIAL GEOTECNOLÓGICA LTDA.**, condicionada, contudo, à devida comprovação da exequibilidade de sua proposta para o Lote 05.

Sem mais delongas, este parecer jurídico é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente. Vale ressaltar, por derradeiro, que esta análise toma por base os documentos constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da administração pública.

Este é o entendimento e consequente parecer, salvo melhor juízo.

Jorge José Albuquerque Vieira de Lima

Assessor Jurídico - SCS/PERPART

OAB/PE Nº 61.898

Maria Amanda Pontes Ferreira

Coordenadora Jurídico-Consultiva - SCS/PERPART

OAB/PE nº 62.436



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Jose Albuquerque Vieira de Lima**, em 24/04/2026, às 15:50, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Amanda Pontes Ferreira**, em 24/04/2026, às 15:50, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **85334058** e o código CRC **D76AE88E**.

PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS

Rua Doutor João Lacerda, 395, - Bairro Cordeiro, Recife/PE - CEP 50711-280, Telefone: