PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: nº 108/2025
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA: nº 003/2025 – PMCV
OBJETO: Contratação de Pessoa Jurídica Especializada em Obras e Serviços de Engenharia para Construção de Escola em Tempo Integral, na Comunidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, Careiro da Várzea/AM – FNDE – Escola 5 Salas.
REQUERENTE: FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI – CNPJ nº 61.552.244/0001-71
INTERESSADA: TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA – CNPJ nº 32.812.361/0001-29

PARECER/2025/PJ-PMCV

EMENTA: LICITAÇÃO PÚBLICA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2025. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO POR LICITANTE DESCLASSIFICADA. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE E INTERESSE RECURSAL. PROPOSTA ACIMA DO VALOR ESTIMADO PELA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADES APONTADAS NA PLANILHA DE CUSTOS DA EMPRESA VENCEDORA NÃO CONFIGURADAS. NATUREZA ESTIMATIVA DA PLANILHA. PRECEDENTES O TCU. RECOMENDAÇÃO PELO INDEFERIMENTO DO PEDIDO.

Careiro da Várzea/AM, 20 de outubro de 2025.

À sua Excelência o Senhor
Prefeito Municipal de Careiro da Várzea,

I – RELATÓRIO

Trata-se de exame de Pedido de Reconsideração interposto pela empresa FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI, CNPJ nº 61.552.244/0001-71, em face da decisão proferida pela Autoridade Competente. A referida decisão ratificou o julgamento da Agente de Contratação, que não conheceu o recurso anteriormente apresentado pela requerente por ausência de legitimidade e interesse recursal, mantendo a habilitação e classificação da empresa TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA – CNPJ nº 32.812.361/0001-29 como vencedora da Concorrência Eletrônica nº 003/2025 – PMCV.

O objeto do certame consiste na contratação de Pessoa Jurídica Especializada em Obras e Serviços de Engenharia para Construção de Escola em Tempo Integral, na Comunidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, Careiro da Várzea/AM – FNDE – Escola 5 Salas.

A requerente fundamenta seu pedido no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), e invoca o direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal de 1988), buscando a revisão da decisão que confirmou o resultado da licitação.

Os principais argumentos da FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI são:

1. Possui interesse legítimo na lisura do processo licitatório, ainda que sua proposta tenha sido desclassificada por apresentar valor acima do estimado.

2. Defende a inaplicabilidade da teoria da irrecorribilidade de propostas acima do valor estimado.

3. Alega supostas irregularidades na planilha de custos e no BDI apresentados pela empresa TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA, destacando a inclusão de rubricas de encargos sociais e alíquotas incompatíveis com o regime do Simples Nacional.

É o relatório do essencial.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Para a devida análise do pleito, impõe-se a verificação dos aspectos formais de admissibilidade do recurso, bem como o exame das questões de mérito suscitadas pela requerente.

2.1. Da Admissibilidade

Conforme verificado nos autos, o Pedido de Reconsideração foi apresentado dentro do prazo legal, conforme estabelecido no art. 56, §1º, da Lei nº 9.784/1999 e no art. 165, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, foi devidamente endereçado à autoridade que proferiu a decisão impugnada.

Diante disso, **conheço do pedido quanto à forma**, passando-se à análise das questões de mérito.

2.2. Da Legitimidade e do Interesse Recursal

A requerente reitera a tese de que, mesmo tendo sido desclassificada por apresentar proposta acima do valor estimado pela Administração, possuiria legitimidade e interesse para recorrer, sob a justificativa de defesa da legalidade e isonomia do certame. Contudo, cumpre ressaltar que a decisão anterior, que não conheceu o recurso da empresa FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI por ausência de legitimidade e interesse, encontra-se plenamente fundamentada e está em consonância com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e com as disposições da própria Lei nº 9.784/1999, que a requerente inclusive citou.

Embora o requerente invoque as Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, que consagram o princípio da autotutela administrativa, estas se dirigem à prerrogativa da própria Administração Pública de rever seus atos ilegais ou inconvenientes. Contudo, a invocação dessas súmulas por parte de um particular não tem o condão de conferir-lhe legitimidade ou interesse recursal que não se subsuma às normas específicas que regem o processo licitatório, as quais exigem a demonstração de prejuízo direto e imediato decorrente do ato impugnado para a interposição de recurso administrativo.

O processo licitatório, enquanto processo administrativo, exige a observância das regras de legitimidade para interposição de recursos. O Art. 58 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e pode ser aplicada subsidiariamente a estados e municípios na ausência de legislação local específica, é claro ao dispor sobre quem possui legitimidade para interpor recurso

administrativo. O dispositivo, citado na própria decisão contestada, estabelece que somente o licitante diretamente afetado pelo ato impugnado possui legitimidade recursal.

É importante ressaltar que, mesmo com a superveniência da Lei nº 14.133/2021, os princípios e regras gerais do processo administrativo estabelecidos na Lei nº 9.784/1999, especialmente no que tange aos pressupostos subjetivos para a interposição de recursos, continuam a ser aplicados de forma subsidiária, quando a nova lei não dispuser de forma diversa ou mais específica, o que não ocorre quanto à necessidade de interesse direto e imediato para recorrer.

Em que pese o Art. 58, II, da Lei nº 9.784/1999, que confere legitimidade àqueles cujos direitos ou interesses forem *indiretamente* afetados, a interpretação desse dispositivo no contexto licitatório, conforme os precedentes do TCU, é restritiva, exigindo prejuízo direto e imediato.

Nesse sentido, são emblemáticos os acórdãos do TCU:

> *"Em sede de pregão eletrônico ou presencial, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação(...)"* ***TCU – (Acórdão nº 694/2014-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo).***

Vale ressaltar que acordam os ministros do Tribunal de Contas da União, em diversos acórdãos em não conhecer do pedido de reexame (Reconsideração) interposto por licitante, em razão da ausência de legitimidade recursal, e determinar o seu arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, não somente em decisões anteriores já proferidos como também com fundamento no parágrafo único dos artigos 48, da Lei 8.443/92; c/c os artigos 143, inciso IV, alínea "b", 282 e 286 do Regimento Interno.

Em síntese essa Interpretação Conjunta dos Dispositivos citados, em matéria de licitações e contratos, expressa o princípio da regularidade formal dos pedidos e recursos administrativos. Isso significa que ao analisar representações, recursos ou pedidos de

reexame (reconsideração) — somente apreciará o mérito se o interessado cumprir integralmente os requisitos legais exigidos.

Não há legitimidade quando não observadas as exigências formais, como:

- protocolar fora do prazo;
- não comprovar legitimidade ou interesse processual;
- deixar de apresentar documentos obrigatórios;
- ou formular pedido genérico, sem fundamentos ou provas;

Ou seja, não se analisa o conteúdo da questão, limitando-se a declarar que o pedido é inadmissível por vício formal ou processual.

Essa providência visa assegurar a segurança jurídica e a eficiência processual, evitando que se perca tempo e recursos com manifestações que não atendem aos parâmetros legais. Também preserva o devido processo legal administrativo, garantindo que apenas demandas devidamente instruídas e tempestivas sejam apreciadas.

No caso concreto, a empresa FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI foi **automaticamente desclassificada pelo próprio sistema** antes da fase de habilitação, por ter apresentado uma proposta no valor de R$ 10.256.320,00, que excedia o valor máximo aceitável pela Administração (R$ 8.871.211,96).

A desclassificação ocorreu em uma etapa anterior à análise das propostas das empresas classificadas, o que significa que o resultado do certame jamais poderia ser alterado em seu favor, independentemente das irregularidades que viesse a apontar na proposta da empresa vencedora. Diante disso, não há que se falar em prejuízo direto ou imediato à requerente, tampouco em sua legitimidade para questionar atos praticados em fases subsequentes da licitação.

Portanto, o entendimento de que a empresa FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI não detém legitimidade nem interesse processual para recorrer permanece hígido e inquestionável.

2.3. Da Análise das Alegações sobre a Planilha da Empresa Vencedora

Ainda que a análise do mérito das alegações sobre a planilha de custos da empresa vencedora fosse desnecessária face à ausência de legitimidade e interesse recursal da requerente, procede-se a ela por cautela. As alegações apresentadas pela FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI não encontram respaldo jurídico ou fático.

A planilha de custos e formação de preços apresentada pela empresa TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA, vencedora do certame, segue rigorosamente o modelo exigido no edital. Este modelo, como é praxe em licitações de obras e serviços de engenharia, determina a inclusão de encargos sociais e tributos com base em parâmetros referenciais e metodológicos. É crucial entender que tais valores têm caráter de estimativa de custos para a formação do preço global da proposta, e não se configuram como recolhimento efetivo de tributos no âmbito da licitação.

Essa compreensão é pacífica na jurisprudência do TCU, que já se manifestou nesse sentido:

> *"Desta forma, os valores correspondentes aos encargos são meras estimativas apresentadas pela licitante, de forma que eventuais divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido devem ser considerados como inerentes aos riscos do negócio, impactando positivamente ou negativamente sobre o lucro da contratada."* ***TCU – Acórdão nº 1755/2020 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro***

A planilha de custos funciona como uma estimativa técnica para aferir a viabilidade da proposta, e não como um demonstrativo contábil ou fiscal, refletindo parâmetros de mercado para garantir a exequibilidade do empreendimento. Não possuindo natureza fiscal, devendo refletir parâmetros de mercado que assegurem a exequibilidade da proposta.

Conforme o manual do TCU para Orientações Para Elaboração De Planilhas Orçamentárias De Obras Públicas a Planilha (e seus componentes) terá a função inicial de verificar a previsão e suficiência de recursos.

Assim como as **Cartilha / notas técnicas do TCU,** sobre estudos preliminares e verificação de exequibilidade, o TCU, em várias publicações e notas técnicas, lista a "Planilha de Custos e Formação de Preços (leia-se todos os componentes da proposta)" como instrumento para **estimativa de preços de mercado** e verificação da exequibilidade, com orientações sobre BDI e encargos.

Adicionalmente, a requerente menciona a inclusão de rubricas de encargos sociais e alíquotas supostamente incompatíveis com o regime do Simples Nacional. Entretanto, o art. 13, §3º, da Lei Complementar nº 123/2006 dispensa as micro e pequenas empresas do recolhimento de determinadas contribuições. Contudo, essa dispensa não as impede de considerar contabilmente esses encargos em suas planilhas técnicas, especialmente quando o edital exige a discriminação integral de todos os encargos incidentes sobre a mão de obra e os custos indiretos. Tal exigência editalícia visa a transparência e a comparabilidade das propostas, e não a fiscalização tributária no momento da apresentação.

Por fim, a alegação sobre a suposta aplicação incorreta da alíquota da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), prevista na Lei nº 14.973/2024, refere-se a uma questão de natureza eminentemente tributária e fiscal. A análise e a competência para dirimir tais questões pertencem à Receita Federal do Brasil. Trata-se de um regime de transição de 2025 a 2027 que as empresas irão gerir conforme sua realidade tributaria. A Prefeitura não pode "questionar" ou modificar ou exigir comprovação da transição pois foge da sua competência. A definição de regimes de tributação e contribuições previdenciárias — incluindo a desoneração e a reoneração gradual da folha de pagamentos (2025–2027) — é competência exclusiva da União, de acordo com o Art. 22, I, da Constituição Federal: "Compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho e previdência social."

A Administração Pública não deve interferir na apuração dos custos tributários internos da contratada, pois isso é matéria de ordem fiscal e compete aos órgãos fazendários, e não ao Ente Contratante, essa compreensão é pacífica na jurisprudência do TCU, que já se manifestou nesse sentido:

Nos termos do Acórdão 80/2025-TCU-Plenário, Rel. Weder de Oliveira:

> *"O Acórdão 332/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, orienta que não cabe à Administração Pública questionar custos tributários incorridos pela contratada.*
> *A Administração deve observar, em suas contratações, a prática de preços de mercado, de acordo com o princípio da economicidade, não cabendo questionar os custos tributários efetivamente incorridos pelas contratadas, tampouco remunerá-las ou apontar sobrepreço de acordo com esses custos. A efetiva carga tributária de cada empresa é matéria intrínseca de sua estrutura administrativa e componente de sua estrutura de custos, a qual não deve servir de base para remunerações contratuais".*
> ***TCU – Acórdão 80/2025-TCU-Plenário, Rel. Weder de Oliveira***

Uma eventual divergência ou incorreção nesse âmbito não configura vício apto a ensejar a desclassificação da proposta em sede licitatória, pois não afeta a conformidade formal da proposta com as exigências editalícias. O objetivo da planilha no certame é demonstrar a exequibilidade do preço e o atendimento às exigências de composição de custos, não a sua perfeição fiscal imediata.

Diante do exposto, não se verifica qualquer irregularidade material ou jurídica que possa macular a habilitação ou a proposta da empresa TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA, nem fundamento legal que justifique a reabertura do processo licitatório.

III – CONCLUSÃO E PARECER

Em face de todo o exposto, e com base na análise jurídica realizada, conclui-se que:

1. A requerente, FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI, não possui legitimidade e interesse recursal para contestar a habilitação e classificação da empresa vencedora, uma vez que sua própria proposta foi desclassificada em etapa

anterior por exceder o valor estimado pela Administração, conforme pacífica jurisprudência do TCU.

Ainda que a análise do mérito das alegações sobre a planilha de custos da empresa vencedora fosse desnecessária face à ausência de legitimidade e interesse recursal da requerente, procede-se a ela por cautela

2. Ainda que a análise do mérito das alegações sobre a planilha de custos da empresa vencedora fosse desnecessária face à ausência de legitimidade e interesse recursal da requerente, procede-se a ela por cautela. Nesse juízo cautelar, observa-se que as alegações de irregularidades na planilha de custos e BDI da empresa TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA não procedem, haja vista que a planilha tem caráter estimativo e não fiscal, e as questões tributárias levantadas não configuram vícios que comprometam a conformidade da proposta com o edital

Diante do exposto, este setor jurídico opina pelo **INDEFERIMENTO** do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA MEI, recomendando a manutenção integral da decisão anteriormente proferida, que ratificou a habilitação e classificação da empresa TECNOBRASIL ENGENHARIA LTDA como vencedora da Concorrência Eletrônica nº 003/2025 – PMCV.

É o Parecer, SMJ.

CRISTIANO INÁCIO SALES BULCÃO
Procurador Geral do Município de Careiro da Várzea
Advogado OAB/AM n.º 18.120
Portaria nº. 009/2025/PMCV