



DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER ASJUR Nº 089/2026

Expediente PROA nº 25/3000-0002098-8

OBJETO: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LICITAÇÕES. MODALIDADE PREGÃO. ANULAÇÃO DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DOS ATOS SUBSEQUENTES. ART. 71, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021. SÚMULA 473 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIABILIDADE LEGAL DA INICIATIVA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de expediente administrativo, tombado sob o nº 25/3000-0002098-8, cujo objeto reside na contratação, mediante concorrência, de empresa especializada para execução de serviços de reforma predial, em regime de empreitada por preços unitários, visando à requalificação funcional e à adequação às normas técnicas vigentes, da edificação localizada na Rua Washington Luiz, nº 815, Centro, Porto Alegre/RS.

Assim, após trâmites de estilo, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, oportunidade em que foi exarado o Parecer nº 519/2025 de fls. 566/574 que, em atenção ao artigo 53¹ da Lei n.º 14.133/21, aprovou o Edital de fls. 329/354 e os anexos de fls. 355/450, bem como concluiu pela regularidade da fase interna.

Assim, depois de concluídas as fases de julgamento de proposta e habilitação da Concorrência Eletrônica nº 03/2025, restou declarada vencedora a empresa I9 ENGENHARIA & CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 29.080.860/0001-64), conforme demonstra a Ata da Concorrência Eletrônica nº 03/2025 (fls. 4228/4243).

Seguindo os ritos da lei, foi aberto prazo para registro da intenção de recurso, quando as empresas MMGR CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ 02.646.893/0001-72) e BINOTTO CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ 23.559.633/0001-30) apresentaram suas intenções recursais (fls. 4244/4245).

As razões recursais, por sua vez, foram apresentadas às fls. 4246/4250 e 4251/4295, enquanto as contrarrazões foram acostadas às fls. 4299/4312 e 4313/4327.

¹Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Diretoria-Geral
Assessoria Jurídica
Rua Sete de Setembro, nº 666, 7º andar.
Porto Alegre – RS
Cep. 90.010-190 – Tel.: (51) 3210.9379





DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Todavia, antes de analisar os recursos interpostos, os atos praticados foram revisitados, oportunidade em que foram constatadas inconsistências procedimentais que ensejam a nulidade dos atos praticados a partir da publicação do edital por ofensa aos Princípios da Vinculação do Edital e do Julgamento Objetivo, explícitos no art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Assim, constatada a ilegalidade, faz-se necessária a anulação dos referidos atos, a partir da publicação do edital, por afronta ao disposto no artigo 5º da Lei nº 14.133/21².

É o sucinto relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA ANULAÇÃO – OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 5º DA LEI Nº 14.133/21 - PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO DO EDITAL E DO JULGAMENTO OBJETIVO

Infere-se do expediente que o item 10.2 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 03/2025 (fls. 709/710), por oportunidade da proposta inicial, exigia a apresentação dos seguintes documentos:

10.2. Os licitantes apresentarão suas propostas mediante a apresentação dos seguintes documentos:

10.2.1. Carta de Apresentação da Proposta, conforme ANEXO IX – CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA, já consideradas inclusas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação;

10.2.2. Orçamento Discriminado, seguindo a mesma estrutura do orçamento de referência da Administração, sem acréscimo ou supressão de itens ou modificação de quantitativos, apresentando preços unitários e global dos materiais e serviços, bem como o total da proposta, expresso em moeda corrente nacional, devendo o preço incluir todas as despesas com encargos fiscais, comerciais, sociais, trabalhistas e outros pertinentes ao objeto licitado;

10.2.3. Cronograma Físico-Financeiro, contendo as etapas de execução e as respectivas parcelas de pagamento, preenchido pelo licitante de acordo com o modelo previsto no ANEXO IV – CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, e observando os parâmetros

² Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

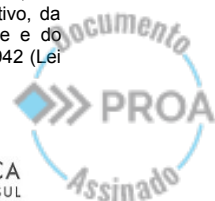
Diretoria-Geral

Assessoria Jurídica

Rua Sete de Setembro, nº 666, 7º andar.

Porto Alegre – RS

Cep. 90.010-190 – Tel.: (51) 3210.9379





DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

informados pela Administração no ANEXO I - FOLHA DE DADOS (CGL 10.2.3);

10.2.4. Demonstrativo de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI com as informações arroladas no modelo de ANEXO V - MODELO DE DEMONSTRATIVO DE BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS - BDI;

10.2.4.1. No demonstrativo de BDI, não poderão ser consideradas como despesas indiretas os custos com administração local, Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, equipamentos, ferramentas, taxas e emolumentos, instalação de canteiros e acampamento, mobilização e desmobilização.

10.2.5. Demonstrativo de Encargos Sociais com as informações arroladas no modelo de Anexo VI - MODELO DE DEMONSTRATIVO DOS ENCARGOS SOCIAIS, de acordo com o objeto licitado e o enquadramento tributário;

10.2.5.1. A composição de encargos sociais das empresas optantes pelo Simples Nacional não poderá incluir os gastos relativos às contribuições que estão dispensadas de recolhimento (Sesi, Senai, Sebrae, etc.), conforme dispõe o art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 123/2006.

10.2.6. Comprovação de recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, desde que previsto no ANEXO I - FOLHA DE DADOS (CGL 10.2.6).

Entretanto, observou-se que, algumas concorrentes, apesar de não apresentarem a documentação arrolada nos itens acima, não foram desclassificadas, segundo a Comissão Permanente de Licitações, com fulcro nos princípios da competitividade e no formalismo moderado (busca da proposta mais vantajosa), tendo em vista que os referidos documentos seriam analisados pela área técnica somente na fase de julgamento da proposta final.

Pois bem, ainda que se estivesse visando ampliar a competitividade e, com isso garantir a proposta mais vantajosa, o fato é que o instrumento convocatório, que rege o certame, determinava que os documentos elencados no item 10.2 e seus subitens deveriam ser apresentados com a proposta inicial. Logo, o tratamento diferenciado entre as licitantes acaba por infringir os princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, ensejando a nulidade dos atos praticados a partir da publicação do Edital.

Como leciona Joel de Menezes Niebuhr³, sob o prisma da vinculação ao edital:

Para tratar todos com igualdade, a Administração precisa lançar mão de processo seletivo equânime para escolher o contratado, o que é denominado licitação, cuja obrigatoriedade decorre do princípio da isonomia, previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal e na parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.

Com esse propósito de tratar todos os interessados com igualdade, a Administração deve estabelecer regras sobre as quais a disputa pelo contrato deve ocorrer. A Administração deve estabelecer regras de modo objetivo e claro, de forma escrita, veiculadas em

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niebuhr – 6. ed. rev. e ampl. - Belo Horizonte : Fórum, 2023. (Coleção Fórum Menezes Niebuhr). p. 90-91

Diretoria-Geral

Assessoria Jurídica

Rua Sete de Setembro, nº 666, 7º andar.

Porto Alegre – RS

Cep. 90.010-190 – Tel.: (51) 3210.9379





DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

documento que é chamado edital.

(...)

Diante dessa perspectiva, por princípio, uma vez publicado o edital, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podem se apartar ou se divorciar dos seus termos. A discricionariedade existente no momento da produção do edital se dissipa e dá lugar à vinculação. **A Administração não é permitido fazer exigências não previstas no edital nem deixar de exigir aquilo que fora prescrito nele. Os licitantes, por sua vez, devem cumprir os termos estabelecidos no edital.** Eis o princípio da vinculação ao edital".

E prosseguindo, assim discorre o doutrinador quanto ao princípio do julgamento objetivo⁴:

Sem embargo, o julgamento objetivo agrega-se ao edital, pois os critérios do julgamento nele estão previstos. Nesse desígnio, o julgamento objetivo é aquele que se dá na estrita conformidade dos parâmetros prefixados no edital.

(...)

Na realidade, tanto o princípio do julgamento objetivo quanto o princípio da vinculação ao edital se completam e ambos se encontram no princípio da isonomia, visto que constituem garantias formais dos particulares em relação à Administração Pública, fazendo com o que o certame do início ao fim se deite sob critérios claros e impessoais.

No caso telado, contudo, mais do que impessoalidade, trata-se, na verdade, de garantir a adequação do procedimento à realidade fática, para que então seja possível observar plenamente os princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo. Explica-se.

Ainda que o edital, no seu item 10.2, tenha exigido que aquele rol de documentos fosse apresentado com a proposta inicial, eles são analisados pela área técnica, apenas na fase de julgamento da proposta final, como informa a Comissão Permanente de Licitações às fls. 4332.

A divergência entre o procedimento e a prática acabou por gerar regra editalícia que não se coaduna com a realidade e que, portanto, não foi plenamente observada, levando à nulidade dos atos praticados por ofensa ao disposto no artigo 5º da Lei nº 14.133/21.

E, constata-se que a nulidade se opera a partir do momento em que o instrumento convocatório foi publicado por que a regra publicizada no item 10.2 não está

⁴ *Idem.* pg. 101





DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

adequada aos fatos, pois, como dito, os documentos exigidos por oportunidade da proposta inicial, são analisados pela área técnica somente na fase de julgamento da proposta final.

In casu, os atos administrativos praticados a partir da publicação do instrumento convocatório acabaram eivados por ilegalidade insanável, eis que em razão dos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, a Administração não pode deixar de exigir aquilo que fora prescrito no edital nem os licitantes podem descumprir os termos estabelecidos nele.

No presente certame, percebe-se que alguns dos licitantes não apresentaram a documentação completa, como exigido pelo item 10.2 do edital e a Comissão Permanente de Licitações, por sua vez, não desclassificou os concorrentes que não tinham os referidos documentos, considerando que só seriam analisados em momento posterior, como é a praxe institucional.

Nessa linha, constatada a ilegalidade, conforme autoriza o art. 71, inciso III c/c §1º, ambos da Lei nº 14.133/2021, faz-se necessário **anular os atos realizados a partir da publicação do edital**, para que o instrumento convocatório e, por consequência, todo o procedimento, reste adaptado aos ritos institucionais, segundos os quais os documentos arrolados no item 10.2 e seus subitens são analisados pela área técnica somente na fase de julgamento da proposta final:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será **encaminhado à autoridade superior, que poderá:**

- I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
- II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
- III - **proceder à anulação da licitação, de ofício** ou mediante provocação de terceiros, **sempre que presente ilegalidade insanável;**
- IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º **Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam**, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. (Grifado)

Sobre o dispositivo supra, cita-se a doutrina de Sidney Bittencourt:

A anulação, diferentemente da revogação, não está alicerçada no interesse público, mas

Diretoria-Geral
Assessoria Jurídica
Rua Sete de Setembro, nº 666, 7º andar.
Porto Alegre – RS
Cep. 90.010-190 – Tel.: (51) 3210.9379





DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

no vício, na ilegalidade⁵.

E, não por acaso, a possibilidade de a Administração anular seus atos restou contemplada pela Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal:

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. (Grifado)

Por fim, a anulação parcial dos atos eivados de vício, é condição inafastável para que o trabalho até então realizado encontre abrigo na lei. A Corte de Contas da União posiciona-se nesse sentido:

No entanto, divergindo das conclusões apresentadas, **entendo que a correção dos procedimentos acima é simples e tem potencial de benefício financeiro para a administração, trazendo o curso da licitação para a legalidade, sendo possível o aproveitamento dos demais atos anteriores a falha procedimental.**

Aliás, a jurisprudência desta Corte aponta que é possível a anulação parcial de procedimento licitatório, com o aproveitamento dos atos que não tenham sido maculados pelo vício (TCU, Acórdão n.º 637/2017 – Plenário. Min. Rel. Aroldo Cedraz).

Assim, a anulação parcial do procedimento, pautada no poder de autotutela da Administração, afigura-se como medida adequada para sanar o cenário narrado nos autos. Constata-se, portanto, que a iniciativa restou devidamente justificada, de maneira a autorizar a anulação dos atos praticados a partir da publicação do edital, a fim de que sejam repetidos e praticados de acordo com o que preconiza o artigo 5º da Lei 14.133/21.

Por fim, em razão da ilegalidade que enseja a nulidade dos atos praticados a partir da publicação do edital, constata-se que os recursos de fls. 4246/4250 e 4251/4295, bem como as contrarrazões de fls. 4299/4312 e 4313/4327 perderam seus objetos, uma vez que o certame terá seus atos parcialmente anulados e refeitos desde a publicação do instrumento convocatório, razão pela qual os mesmos não terão seus méritos analisados.

III – CONCLUSÃO

⁵ BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo : comentando todos os artigos da Lei n.º 8.666/93 totalmente atualizada : levando também em consideração a Lei Complementar n.º 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas / Sidney Bittencourt – 7ª edição revista, ampliada e atualizada. Apresentação Ivan Barbosa Rigolin ; Prefácio Francisco Mauro Dias. - Belo Horizonte : Fórum, 2014. p. 506.

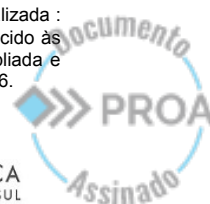
Diretoria-Geral

Assessoria Jurídica

Rua Sete de Setembro, nº 666, 7º andar.

Porto Alegre – RS

Cep. 90.010-190 – Tel.: (51) 3210.9379





DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DIANTE DO EXPOSTO, conclui-se:

(i) com fulcro no art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, pela viabilidade legal de anular, de ofício, os atos praticados a partir da publicação do edital, por afronta aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/21;

(ii) pela renovação dos atos anulados, considerando que os documentos arrolados no item 10.2 e seus subitens são analisados pela área técnica somente na fase de julgamento da proposta final; e

(iii) pela perda do objeto dos recursos de fls. 4246/4250 e 4251/4295, bem como das contrarrazões de fls. 4299/4312 e 4313/4327, uma vez que o certame terá seus atos parcialmente anulados, de ofício, e refeitos desde a publicação do instrumento convocatório.

À **Assessoria de Controle Interno** para manifestação.

Após, ao **Ilmo. Diretor-Geral** para apreciação superior, conforme art. 4º, inciso II, alínea 'h'⁶, da Resolução DPGE n.º 23/2023.

Por fim, à **Comissão Permanente de Licitações** para prosseguimento, nos moldes do art. 71, §3º, da Lei nº. 14.133/21.

Porto Alegre, 24 de março de 2026.

Cristiane Azevedo dos Reis

Analista Processual

Diretoria-Geral – Assessoria Jurídica

⁶ Art. 4º Nos processos de contratação de compras, obras e serviços, ficam delegadas competências nos seguintes termos:
(...)

II – ao Diretor-Geral para a prática dos seguintes atos em expedientes administrativos relacionados à contratação de compras, obras e serviços: (...)

h) homologar o resultado dos procedimentos licitatórios, assim como anular ou revogar a licitação conforme o caso;

Diretoria-Geral

Assessoria Jurídica

Rua Sete de Setembro, nº 666, 7º andar.

Porto Alegre – RS

Cep. 90.010-190 – Tel.: (51) 3210.9379





25300000020988

Nome do documento: Parecer - 089 - 2026- Proc 2530000002098-8 - Concorrenca - Obra Predio Washington Luiz - Anulacao - Lei 14133.doc

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Cristiane Azevedo Dos Reis	DEFPUB / SUBJUR / 392224301	24/03/2026 16:27:10

