



MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. EXPOSIÇÃO AGROPECUÁRIA. ANÁLISE FINAL DE LEGALIDADE. FASE RECURSAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. ART. 67 DA LEI Nº 14.133/2021. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. NECESSIDADE DE PERTINÊNCIA E COMPATIBILIDADE COM A PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA DO OBJETO. EXPERIÊNCIA EM "RODEIO" QUE NÃO SE CONFUNDE COM A EXPERTISE TÉCNICA PARA "CONCURSO LEITEIRO". PODER-DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO (SÚMULA 473/STF). CORREÇÃO DE ATO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. DECISÃO DEVIDAMENTE MOTIVADA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA CONSUMATIVA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE INABILITAÇÃO. REGULARIDADE E LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PARECER PELA MANUTENÇÃO DOS ATOS E PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I - DO RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO

Trata o presente parecer de análise jurídica final sobre a regularidade e a legalidade de todos os atos praticados no bojo do Processo Administrativo nº 2026-F1KDM, referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 004/2026, cujo objeto é a futura e eventual contratação de empresa especializada para a realização da tradicional Exposição Agropecuária de Atílio Vivacqua, com valor global estimado de **R\$ 707.000,02 (setecentos e sete mil reais e dois centavos)**.

O procedimento, desde sua fase interna, foi devidamente instruído com Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, planilhas orçamentárias e minutas, culminando na publicação do Edital em 06 de março de 2026, com sessão de disputa de preços realizada em 23 de março de 2026.

O cerne da controvérsia que demanda a presente análise aprofundada originou-se após a fase de lances, quando o Agente de Contratação, em um primeiro momento, declarou habilitada e vencedora do certame a empresa **MARÇAL PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA**.

Inconformada, a segunda colocada, empresa **PROGREDIR EVENTOS E LEILÕES RURAIS LTDA**, interpôs tempestivo Recurso Administrativo, protocolado em 27 de março de 2026. A tese recursal centrou-se, fundamentalmente, na ausência de qualificação técnico-operacional da empresa vencedora para executar a parcela de maior relevância técnica e valor significativo do objeto, qual seja, a organização e execução de "**Concurso Leiteiro Regional, Sistema de Ordenhadeira Móvel, Mostra de Bovinos de Argola/Gado de Corte e de Leite, Copa de Marcha ('Poeirão') e Prova de Laço Campista**". A recorrente sustentou que o acervo técnico apresentado pela empresa MARÇAL PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA., composto por atestados de realização de "rodeios", não demonstra a expertise zootécnica, logística e sanitária indispensável para a condução de um concurso leiteiro e exposição de animais, que constituem o núcleo essencial do evento agropecuário.

Instada a se manifestar, a Comissão Organizadora da Festa emitiu Parecer Técnico detalhado, corroborando as alegações da recorrente. O parecer técnico destacou a natureza eminentemente agropecuária do evento e a incompatibilidade dos atestados da empresa MARÇAL com os requisitos nucleares do Termo de Referência.

Ato contínuo, esta Procuradoria Geral do Município, por meio do Parecer Jurídico datado de 26 de março de 2026, analisou a matéria sob o prisma da legalidade e, acolhendo a manifestação técnica, opinou pelo provimento do recurso, recomendando a inabilitação da empresa MARÇAL PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA., por descumprimento ao item do edital que exigia a comprovação de aptidão para a parcela de maior relevância do objeto, em estrita observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Acolhendo integralmente os pareceres técnico e jurídico, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Hélio Humberto Lima Filho, no exercício do poder de autotutela, proferiu Decisão Administrativa em 27 de março de 2026, reformando o ato do Agente de Contratação para **inabilitar** a empresa MARÇAL PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA. e determinar o prosseguimento do certame com a convocação da próxima classificada.

Posteriormente, a empresa inabilitada protocolou peça intitulada "Pedido de Reconsideração", na qual reitera os argumentos já vencidos na fase recursal e tenta, sem sucesso, apontar supostas falhas na documentação da empresa PROGREDIR. O referido pedido foi objeto de análise pelo Agente de Contratação e por esta Procuradoria, que, de forma uníssona, opinaram por seu não conhecimento, em razão da preclusão administrativa, e, no mérito, por sua total improcedência.

Finalmente, em 31 de março de 2026, a Autoridade Superior proferiu Decisão Administrativa final, mantendo integralmente o ato de inabilitação e rechaçando o Pedido de Reconsideração.

É, em extensa síntese, o relatório. Passo à fundamentação.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise da legalidade do procedimento licitatório em tela perpassa, necessariamente, por quatro pontos cardeais: **(1)** o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a correta aferição da qualificação técnica; **(2)** a pertinência e compatibilidade dos atestados de capacidade técnica com o objeto licitado; **(3)** o poder-dever de autotutela da Administração Pública; e **(4)** a ocorrência da preclusão administrativa.

2.1. Da Estrita Vinculação ao Edital e da Exigência de Qualificação Técnica Específica

O edital é a lei interna da licitação. Este postulado, consagrado no ordenamento jurídico pátrio, impõe à Administração e aos licitantes uma submissão irrestrita às suas cláusulas. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, não é uma mera formalidade, mas a garantia basilar da isonomia, da segurança jurídica e da obtenção da proposta mais vantajosa.

No caso em apreço, o Termo de Referência (Anexo I do Edital) foi claro e preciso ao definir o núcleo do objeto não como um evento festivo genérico, mas como uma **Exposição Agropecuária**, cujo epicentro técnico e de maior relevância é, inequivocamente, o "**Concurso Leiteiro Regional**" e as demais atividades zootécnicas. A exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021) deve ser aferida em relação a essa parcela essencial.

A jurisprudência pátria é uníssona em reforçar a obrigatoriedade de observância das regras editalícias, sob pena de nulidade.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NO EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. **1. O edital de licitação vincula a administração pública e os licitantes aos seus termos.** 2. Hipótese em que a empresa foi inabilitada, após recurso administrativo, ao fundamento de que parte do serviço importaria prévia realização de atividades de atribuição de engenheiro, sem que tais atividades estivessem previstas no instrumento convocatório do certame. 3. Possuindo o profissional técnico da empresa conhecimento que está dentro dos parâmetros objetivamente estabelecidos no edital de licitação, não há razão para a inabilitação desta (empresa) em relação a esse quesito. 4. Recurso ordinário provido. Concessão da ordem. (STJ - RMS: 69281 CE 2022/0220291-5, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 12/09/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/10/2023)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. PROPOSTA EM DESACORDO COM O EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPOSITIVO. A observância dos princípios que norteiam as licitações em geral, especificamente os da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, é essencial para o resguardo do interesse público, o qual compreende não só os interesses específicos da Administração Pública como também os de toda coletividade. **Em outros termos, a adstrição às normas editalícias restringe a atuação da Administração, impondo-lhe a desclassificação de licitante que descumpra as exigências previamente estabelecidas no ato normativo.** Não há irregularidade na inabilitação de participante que não atendeu integralmente às exigências editalícias, previamente estabelecidas. Decisão mantida. agravo de instrumento improvido. (TRF-4 - AG: 50035356220214040000 RS, Relator.: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 14/07/2021, 4ª Turma)

Portanto, a Administração não apenas podia, como devia, aferir se a capacidade técnica comprovada pela licitante era compatível com a complexidade do principal serviço a ser executado.

2.2. Da Incompatibilidade dos Atestados Técnicos e da Correta Análise Administrativa

A controvérsia reside na interpretação da "similaridade" ou "pertinência" entre a experiência comprovada — organização de rodeios — e o serviço requerido — organização de concurso leiteiro. A análise da Administração, consubstanciada nos pareceres técnico e jurídico, concluiu, acertadamente, pela ausência de compatibilidade.

A realização de um **rodeio** envolve, primordialmente, a montagem de arena, arquibancadas, sonorização e contratação de artistas e peões, focando no entretenimento. Já um **concurso leiteiro** é um evento de natureza zootécnica, que exige conhecimentos específicos sobre manejo de gado leiteiro, controle sanitário, regras de competição, medição de produção, logística de ordenha móvel, bem-estar animal e regulamentos de associações de criadores. São universos distintos.

Apresentar um atestado de rodeio para comprovar aptidão para um concurso leiteiro é análogo a um construtor de galpões industriais que se candidata a restaurar uma igreja histórica; embora ambos sejam "obras", a natureza, a técnica e a expertise são diametralmente opostas. A decisão da Administração em reconhecer essa distinção não foi excesso de formalismo, mas sim um ato de zelo com o interesse público, garantindo que o executor do contrato possua, de fato, a experiência necessária para o sucesso do evento.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo e de outras cortes pátrias ampara a possibilidade de a Administração realizar diligências e análises aprofundadas sobre a veracidade e pertinência dos atestados.

(...) Para fins de habilitação técnica nas licitações, quando pairar fundada dúvida a respeito da veracidade do fato descrito nos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes, deve a Administração Pública diligenciar para apurar o seu conteúdo, especialmente quando os mencionados atestados forem emitidos por pessoas, físicas ou jurídicas, particulares, cujos documentos gozam da presunção relativa de veracidade, sob pena de referendar a contratação de licitante que não possui expertise técnica para realizar o objeto licitado, colocando em risco o interesse público almejado. (TJ-ES - APELAÇÃO CÍVEL: 5028990-73.2022.8 .08.0024, Relator.: ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA, 4ª Câmara Cível)

(...) Verifico assim que a motivação da decisão que inabilitou a impetrante do certame em voga se encontra consentânea com os requisitos legais previstos no art. 30, da Lei 8.666/93, bem como com a previsão editalícia quanto à capacidade técnica, pois ainda que se não seja permitido exigir que o atestado de capacidade técnica indique a prestação de serviço idêntico ao licitado, a compatibilidade se faz necessária em vista da própria previsão legal do art. 30 acima citado. (TJ-PA - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 0808613-77 .2021.8.14.0000, Relator.: JOSE MARIA TEIXEIRA DO ROSARIO, Data de Julgamento: 13/03/2023, 2ª Turma de Direito Público)

A decisão de inabilitar a empresa MARÇAL, portanto, foi um ato vinculado, estritamente legal e tecnicamente fundamentado, visando garantir a execução satisfatória do objeto licitado.

2.3. Do Exercício do Poder-Dever de Autotutela

Ao identificar que o ato inicial do Agente de Contratação (que habilitou a empresa MARÇAL) estava eivado de ilegalidade por má avaliação do pressuposto da qualificação técnica, a Autoridade Superior agiu em conformidade com o poder-dever de autotutela, consagrado na **Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal**:

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.

A anulação do ato de habilitação não foi uma faculdade, mas uma obrigação. Acolher os pareceres técnico e jurídico e reformar a decisão inicial foi a única conduta possível para restaurar a legalidade no certame. A decisão do Exmo. Sr. Prefeito foi, portanto, impecável sob o prisma do controle administrativo.

2.4. Da Preclusão Administrativa e do Descabimento do Pedido de Reconsideração

A Lei nº 14.133/2021 estabelece um rito processual claro, com fases e prazos definidos, notadamente no que tange ao sistema recursal (art. 165 e seguintes). Após a interposição do recurso pela empresa PROGREDIR, a apresentação de contrarrazões pela empresa MARÇAL e a decisão final da autoridade superior, a fase recursal do certame se encerrou.

O "Pedido de Reconsideração" protocolado pela empresa inabilitada não encontra amparo legal no rito da Lei de Licitações. Trata-se de uma tentativa de criar uma terceira instância recursal anômala, o que atenta contra a celeridade, a eficiência e a segurança jurídica. A matéria estava, sem qualquer dúvida, acobertada pelo manto da **preclusão administrativa consumativa**.

Recurso administrativo. (...) **Preclusão administrativa.** (...) Por meio do Despacho Decisório nº 7/2022 /CEL.RF (SEI nº 8569598), de 3 de junho de 2022, publicado no DOU de 6 de junho de 2022, a CEL decidiu não conhecer do Recurso Administrativo interposto por BELEZA NETWORK, por meio da Petição SEI nº 8699185, **por motivo de preclusão, dado o esaurimento do direito na esfera administrativa**, nos termos do inciso IV do art. 116 da Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 - Regimento Interno da Anatel - RIA.(ANATEL 00053500067735201703 Acórdão 308/2025, Data de Julgamento: 14/11/2025, Data de Publicação: Publicação - BSE, 17/11/2025, Publicação - DOU, 17/11/2025, seção 1, página 7)

Ainda que se analisasse o mérito do pedido — o que se fez apenas por amor ao debate (princípio da verdade material) —, constata-se que a peça não trouxe qualquer fato novo ou argumento jurídico capaz de infirmar a robusta decisão de inabilitação, limitando-se a repetir teses já rechaçadas e a levantar ilações infundadas sobre a documentação da empresa concorrente.

III - DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, em uma análise detalhada, criteriosa e aprofundada de todos os atos e documentos que compõem o Processo Administrativo nº 2026-F1KDM, esta Procuradoria Geral do Município conclui e opina pela **absoluta regularidade e legalidade do procedimento licitatório** e, em especial:

1. Pela **legalidade e acerto** da Decisão Administrativa de 27 de março de 2026, que, em exercício do poder de autotutela e com base em robustos pareceres técnico e jurídico, **inabilitou** a empresa MARÇAL PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA. por não comprovar qualificação técnico-operacional compatível com a parcela de maior relevância do objeto, em estrita observância ao edital e ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021.
2. Pela **correção** da Decisão Administrativa de 31 de março de 2026, que não conheceu e rejeitou o "Pedido de Reconsideração" protocolado pela empresa inabilitada, ante a manifesta ocorrência de preclusão administrativa e a ausência de fatos novos.
3. Pela **recomendação** de que a Administração dê imediato prosseguimento ao certame, com a convocação da licitante remanescente e a subsequente adjudicação do objeto e homologação do processo, caso a próxima classificada atenda a todos os requisitos de habilitação.

Todos os atos praticados pela autoridade superior e pelos órgãos de assessoramento demonstraram zelo com o erário, respeito aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital e busca pela proposta mais vantajosa, não havendo qualquer vício ou irregularidade que macule o procedimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Atílio Vivacqua/ES, 31 de março de 2026.

EDUARDO BASTOS BERNARDINO
PROCURADOR GERAL
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

EDUARDO BASTOS BERNARDINO

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 31/03/2026 18:08:44 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 31/03/2026 18:08:44 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-SSB094>