

PARECER DO CONTROLE INTERNO

Pregão Eletrônico n.º 002/2025-SRP

Requerente: Secretaria Municipal de Administração.

No cumprimento das atribuições estabelecidas pelos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, pela Lei Municipal n.º 1.210/2013 e demais normas que regem as atividades do Sistema de Controle Interno, compete a este órgão realizar o controle prévio e concomitante dos atos de gestão, orientar a Administração Pública e garantir a conformidade dos procedimentos adotados.

Chegou ao conhecimento deste órgão o Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n.º 002/2025, para Registro de Preços, com solicitação de análise e parecer sobre os atos realizados no certame. O objeto do referido processo trata do Registro de Preço para eventual contratação de pessoa(s) jurídica(s) para prestação de serviços de locação de máquinas pesadas, de interesse da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bacabal/MA.

I. DAS ANÁLISES PROCEDIMENTAIS

No que se refere à análise processual das fases interna e externa do certame observa-se que:

1. Solicitação através do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) que motivou e justificou a despesa;
2. Intenção de Registro de Preços – IRP foi realizada e publicada, conforme o art. 99 do Decreto Municipal n.º 883, de 1º de setembro de 2023;
3. A equipe de planejamento solicitou ao setor competente a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência e Edital;
4. Entre o aviso do primeiro Edital e a realização do certame transcorreu o prazo de 8 (oito) dias úteis. Já entre o aviso do segundo Edital e a realização do certame transcorreu o prazo de 9 (nove) dias úteis;
5. A Ordenadora de Despesas autorizou a abertura do processo administrativo de licitação;
6. Consta nos autos a Portaria n.º 040/2025-GAB/PMB que designa o Agente de Contratação/Pregoeiro e nomeia a Equipe de Apoio para atuar na licitação;
7. O processo foi devidamente autuado e paginado;
8. Foi emitido despacho encaminhando a Minuta do Edital e seus Anexos, sendo um deles a Minuta do Contrato para análise e Parecer Jurídico;
9. Consta o Parecer Jurídico, atestando a legalidade das minutas do Edital e do Contrato;



10. A sessão pública ocorreu na data e hora marcada, sendo vencedoras a empresa AVB CONSTRUTORA LTDA, CNPJ n.º 27.899.767/0001-50, itens 3, 4, 5, 6, 10 e 11, totalizando R\$ 4.854.520,50 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e vinte reais e cinquenta centavos) e a empresa MUNIM EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ n.º 41.608.991/0001-77, itens 1, 2, 7, 8 e 09, totalizando R\$ 4.481.887,10 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e sete reais e dez centavos); valor que lhe foi adjudicado.

II. DO JULGAMENTO

Compulsando os autos do processo restou verificada situação ensejadora de nulidade no certame.

Explica-se.

Prima facie, o Edital foi publicado como Pregão Eletrônico n.º 014/2024 – SRP, tendo como objeto a prestação de serviços de locação de máquinas pesadas, de interesse da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bacabal/MA. Ocorre que a publicação constante no Diário Oficial do Município de Bacabal/MA, Volume 9, N.º. BAC20241017, às fls. 02, e no Processo Administrativo fls. 409, não respeitou o prazo de 10 (dez) dias úteis para ampla divulgação, conforme inciso II, alínea “a”, do art. 55 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Em vista disto, no dia 24 de janeiro de 2025, após requerimento do agente de contratação, a ordenadora de despesa determinou a revogação do Edital do Pregão Eletrônico n.º 014/2024-SRP e a realização da correção e adequação do Edital, com o aproveitamento da fase interna do PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 300801/2024.

Diante disso, procedeu-se a nova publicação do Edital, agora sob o Pregão Eletrônico n.º 002/2025 – SRP. Assim, no dia 24.01.2025, foi realizada a publicação via Diário Oficial do Município de Bacabal/MA, Volume 10, N.º. BAC20250124, às fls. 04, e no Processo Administrativo fls. 413. Entretanto, a comunicação do aviso de licitação foi realizada através do Jornal Extra, apenas no dia 27.01.2025, ou seja, mais uma vez, não sendo observado o prazo do inciso II, alínea “a”, do art. 55 da Lei Federal n.º 14.133/2021. Considerando os 10 (dez) dias úteis exigidos por Lei, finalizar-se-ia apenas no dia 11.02.2025.

Desta feita, é imperioso destacar que a publicidade do Edital dos procedimentos licitatórios instrumentalizados sob a égide da Lei Federal n.º 14.133/2021 encontra regulamentação nos arts. 54 e 55, que assim dispõem:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

(...)

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

II - no caso de serviços e obras:

- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
 - b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
 - c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
 - d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas "a", "b" e "c" deste inciso;
- (...)

Não resta dúvida, portanto, quanto ao fato de a publicação do extrato do Edital em jornal de grande circulação caracterizar-se como requisito essencial de publicidade do procedimento licitatório, e deve também obedecer ao prazo mínimo estabelecido por lei.

Com base nisso, o entendimento do Tribunal de Contas da União é claro no sentido de que quando houver divergência entre as datas do aviso de publicação do Edital, caso este não seja divulgado novamente, será passível de anulação, tendo em vista que a falta de publicização restringe o caráter competitivo do certame, senão vejamos:

Havendo divergência entre o edital da licitação e os avisos publicados quanto à data de abertura da sessão pública, deve haver nova divulgação do edital, sob pena de o certame ser anulado, uma vez que o fato atenta contra o princípio da publicidade e restringe o caráter competitivo da licitação, configurando grave infração à norma legal.

Acórdão 179/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

Por se tratar de uma das publicações essenciais para conferir a devida publicidade ao certame, é salutar considerar que o presente equívoco ensejou **prejuízo ao caráter competitivo da licitação**, fato que, à luz da jurisprudência do TCU, não pode ser tratado como vício formal, senão vejamos:

A deficiência ou o erro na publicidade das licitações somente podem ser considerados falha formal quando não comprometem o caráter competitivo do certame.

Acórdão 1778/2015-Plenário

Não assistiria razoabilidade entender que a publicação do Edital, com prazo inferior ao estabelecido em Lei, não acarreta prejuízo à competitividade do certame, já que a informação disponibilizada em relação à divulgação do Edital foi apenas de **9 (nove) dias úteis**, não cumprindo o determinado no art. 55 da Lei nº 14.133/21, o que retirou a possibilidade de participação de mais interessados no certame.

De mais a mais, além da inobservância da tempestividade, o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2025 – SRP também está eivado de erros desde a realização das cotações de preços e que acabou resvalando no Edital do referido procedimento licitatório, e que não foram devidamente adequados, conforme sugerido pelo agente de contratação quando da ordem de revogação, maculando assim a conformidade do certame aos olhos deste órgão de controle, explica-se

Isso porque o Edital, no item 4 - DAS CONDIÇÕES, esclarece que a locação será realizada sem operador e sem combustível. Entretanto, o levantamento de preços praticados no mercado foi realizado com inclusão de operadores, motoristas e combustível o que acaba elevando o valor do processo licitatório, visto tratar-se de demanda diferente do objeto do edital.

Do mesmo modo, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e o próprio Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2025, também previram, por repetidas vezes, a necessidade de prestação de

serviços com operadores, inclusive com obrigações acessórias, causando assim divergências nas exigências editalícias.

Ocorre que a presença de contradições no instrumento convocatório pode acabar prejudicando a competitividade do certame licitatório, sendo passível de anulação, por afronta aos termos do art. 150 da Lei nº 14.133/2025, conforme:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Nesses termos:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES EDITALÍCIAS. AUSÊNCIA DE NUMERAÇÃO E RUBRICA DO PREGOEIRO NAS FOLHAS DO EDITAL. EDITAL NUMERADO E RUBRICADO. CUMPRIDA A PREVISÃO LEGAL. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA; NO PREÂMBULO, DO NOME DA AUTORIDADE COMPETENTE PARA ENCAMINHAMENTO DE IMPUGNAÇÕES. NÃO OBRIGATORIEDADE. INFORMAÇÃO CONSTANTE DO CORPO DO EDITAL. IMPROCEDÊNCIA. CONTRADIÇÃO QUANTO AO ANO DE FABRICAÇÃO DOS VEÍCULOS NO CORPO DO EDITAL. RETIFICAÇÃO. REABERTURA DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS. QUILOMETRAGEM ESTIMADA NÃO CORRESPONDENTE À REALIDADE. ALTERAÇÃO DO EDITAL. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA AS NOVAS ROTAS, AUMENTO DO NÚMERO DE ALUNOS E ACRÉSCIMO NO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. ALTERAÇÕES NO OBJETO DA CONTRATAÇÃO ENTRE 2016 E 2018. NOVOS ALUNOS, NOVAS ROTAS, AUMENTO DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL. ESCLARECIMENTOS PERTINENTES. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. Não há obrigatoriedade legal de que o nome da autoridade competente para receber impugnações ao edital conste de seu preâmbulo, pois o caput do artigo 40 da Lei de Licitações não traz tal previsão. 2. Contradições entre cláusulas editalícias afrontam o princípio da vinculação ao edital e podem comprometer o julgamento objetivo do certame, em inobservância ao disposto no artigo 3º da Lei de Licitações. 3. O caput do artigo 38 da Lei de Licitações prevê que o edital tenha suas folhas devidamente numeradas. 4. O § 1º do artigo 40 da Lei Federal nº 8666/93 dispõe que o edital deve datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir. 5. O objeto da contratação deve ser devidamente definido e justificado nos autos. (TCE-MG - DEN: 1046741, Relator.: CONS. JOSÉ ALVES VIANA, Data de Julgamento: 21/05/2019, Data de Publicação: 26/06/2019)

DENÚNCIA. REFERENDO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. INDÍCIOS DE EXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO ENTRE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS E DE DESCUMPRIMENTO DO ART. 30 E DO ART. 55, III, AMBOS DA LEI N. 8.666/1993. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO PERIGO DA DEMORA E DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. AS DIVERGÊNCIAS ENTRE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS E O TERMO DE REFERÊNCIA DÃO MARGEM A DÚVIDAS E GERAM INSEGURANÇA NA INTERPRETAÇÃO. O EDITAL É O INSTRUMENTO DE MAIOR IMPORTÂNCIA NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO POR CONTER AS REGRAS QUE DISCIPLINAM A COMPETIÇÃO, DEVENDO SER ELABORADO DE FORMA CAUTELOSA PARA SE EVITAREM OBSCURIDADES E CONTRADIÇÕES. 2. O ESTABELECIMENTO DE UM MARCO TEMPORAL PARA A CERTIDÃO EXPEDIDA PELA OAB PARA SE COMPROVAR O REGISTRO E A INSCRIÇÃO DA SOCIEDADE DE ADVOGADOS NA RESPECTIVA ENTIDADE, BEM COMO A OBRIGATORIEDADE DE COMPROVAÇÃO DE QUITAÇÃO DE ANUIDADES

DEVIDAS À OAB DOS ADVOGADOS QUE FOREM SOCIOS OU QUE PERTENCEREM À EQUIPE TÉCNICA DA EMPRESA LICITANTE SÃO EXIGÊNCIAS QUE PODEM EXTRAPOLAR O ART. 30, I DA LEI Nº 8.666/1993, UMA VEZ QUE O DISPOSITIVO LEGAL EXIGE APENAS A COMPROVAÇÃO DO REGISTRO OU INSCRIÇÃO NA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE PARA FINS DE HABILITAÇÃO, SENDO QUE A CERTIDÃO QUE ESTIVER DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE NA SESSÃO DE ABERTURA DE ENVELOPES, INDEPENDENTEMENTE DA DATA DE SUA EMISSÃO, ESTÁ APTA A COMPROVAR A CAPACIDADE DO LICITANTE EM EXERCER SATISFATORIAMENTE AS ATIVIDADES TÉCNICAS OBJETO DO CONTRATO, NÃO PODENDO, PORTANTO, SER RECUSADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3. O PREÇO DO CONTRATO DEVE GUARDAR RELAÇÃO DIRETA COM OS CUSTOS DA SUA EXECUÇÃO, DEVENDO A DEFINIÇÃO DO PERCENTUAL DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SER PROPORCIONAL AOS VALORES ENVOLVIDOS. DESSE MODO, MOSTRA-SE IMPRESCINDÍVEL QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REALIZE ESTUDO PRÉVIO, PARA QUE POSSA ESTIMAR, MESMO COM RAZOÁVEL MARGEM DE ERRO, O MONTANTE DOS CRÉDITOS QUE PODEM SER RECUPERADOS OU COMPENSADOS. A AUSÊNCIA DESSA ESTIMATIVA PRÉVIA PODE RESULTAR NO PAGAMENTO DE VALORES DESARRAZOADOS/ANTIECONÔMICOS AO CONTRATADO, E, POR CONSEQUENTE, NO DANO AOS COFRES MUNICIPAIS. (TCE-MG - DEN: 1024297, Relator.: CONS. ADRIENE ANDRADE, Data de Julgamento: 19/09/2017, Data de Publicação: 28/09/2017)

Diante do ocorrido por força do art. 9º da Lei nº 14.133/2021, o agente público deve agir no intuito de sanar efetivas ocorrências:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Nesse cenário, é necessário buscar a inteligência da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que apresenta o seguinte enunciado:

Súmula 473: 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.

Este entendimento encontra-se positivado na Lei Federal nº 14.133/2021 que, em seu art. 71, determina:

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

(...)

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

§ 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.

(...)

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

(...)

Verifica-se, portanto, que a Administração ~~deve anular os seus atos que contenham vícios insanáveis~~, mas pode anular, ou convalidar, os com vícios ~~sanáveis~~, desde que tal convalidação não acarrete lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros. No primeiro caso, a anulação é ato vinculado. No segundo, ela é discricionária.

Isso porque em matéria de licitações, admite-se a existência de vícios ~~supríveis~~, pois há normas no Direito Administrativo que se destinam a proteger interesses privados. Assim, há casos de atos viciados, mas em que o vício não se caracteriza como ~~irremediável~~. O vício nesses casos é de mera irregularidade ou de anulabilidade.

Desse modo, de acordo com tal entendimento, se o ~~vício ocorrido no Pregão fosse sanável~~, poderia, indubitavelmente, ser superado, e tornaria o ato administrativo ~~inatacável~~, já que durante toda a tramitação do processo licitatório, houve silêncio dos interessados e da Administração.

Ocorre que, no presente caso, há potencial prejuízo ao interesse público e ~~impedimento à consecução da finalidade primordial da licitação~~, considerando que as exigências ~~incluídas equivocadamente~~ durante a instrução da fase interna podem ter causado uma elevação nos parâmetros de valores praticados no mercado, afastando assim toda a vantajosidade buscada pela Administração. Por isso, esses vícios não são sanáveis através do silêncio dos interessados.

A Administração Pública exerce um poder jurídico que não lhe é concedido para interesses próprios, mas sim para a promoção de interesses indisponíveis, tendo assim o dever de intervir nos processos administrativos e implementar as modificações necessárias para alcançar os interesses fundamentais. Nesse sentido, estamos diante de um “direito subjetivo” ou de uma faculdade disponível. Ao se omitir no exercício desse poder, a Administração incorre em erro, e seus agentes podem ser responsabilizados pelo descumprimento de suas obrigações funcionais. Essas reflexões são essenciais, pois a ausência de ação pode configurar a disponibilidade dos interesses fundamentais.

Diante disso, resta evidente a necessidade de anulação da fase externa do Pregão Eletrônico nº 002/2025 – SRP, tendo em vista que os vícios identificados maculam o certame, desde o momento da confecção do Edital, bem como no momento da sua divulgação, **causando prejuízo à competitividade de forma insanável**.

Assim, pelas circunstâncias apresentadas, deve-se obedecer às determinações legais cabíveis, bem como aos Princípios da Legalidade e Publicidade, e para atender ao interesse público, o Pregão Eletrônico nº 002/2025 – SRP deve ser anulado, com abertura de novo certame licitatório, atendendo às determinações dos arts. 54, 55 e 150 da Lei nº 14.133/2021.

III. CONCLUSÃO

Diante da análise processual, verifica-se a impossibilidade de prosseguimento do feito em razão de vício insanável no instrumento convocatório, que prejudicou a validade de todos os atos que lhe são posteriores, sendo assim, necessário o reconhecimento da nulidade dos atos e a consequente anulação da fase externa do Pregão Eletrônico nº 002/2025 – SRP/PMB; apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa, assegurada a prévia manifestação dos interessados.

IV. ENCAMINHAMENTO



PREFEITURA MUNICIPAL DE BACABAL-MA

Fila n.º

Proc. n.º 080801/2024

Rúbrica:

Encaminhe-se o presente Parecer à Secretaria de Administração para adoção das medidas necessárias à anulação do feito.

É o parecer, meramente opinativo.

Salvo melhor juízo.

Bacabal (MA), 08 de abril de 2025.

LOYANE DA SILVA NASCIMENTO

Controladora-Geral do Município de Bacabal

Portaria n.º 05/2025