SML
Superintendência Municipal de Licitações

PREFEITURA PORTO VELHO

Processo Administrativo nº 00600-00009888/2025-34-e
Objeto: Denúncia sobre o Pregão nº 018/2024/SML/PVH, referente ao Processo nº 00600-00005414/2024-32-e.
Assunto: Solicitação de Parecer Jurídico acerca de denúncia e conformidade do certame.

EMENTA: Licitação – Pregão Eletrônico – Denúncia anônima – Suposto sobrepreço – Divergência no termo de referência – Possível impacto na pesquisa de preços – Princípio da autotutela – Princípios da economicidade e transparência - Anulação do certame – Necessidade de revisão e republicação do edital.

1. RELATÓRIO

Trata-se a presente manifestação de análise de denúncia anônima registrada no processo administrativo em epígrafe, que questiona possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, cujo objeto é a aquisição de cascalho laterítico pelo Sistema de Registro de Preços Permanente (SRPP), com o valor estimado da licitação em R$ 8.040.800,00.

Ao eDOC D350EA00 consta a denúncia recebida na data de 10/03/2025, que destaca a suposta ocorrência de sobrepreço, alegando que os valores apresentados pelos licitantes estariam muito acima dos praticados no mercado, o que poderia configurar irregularidade no certame.

O Despacho juntado ao eDOC 753BAF8C informa que, ao analisar as cotações, identificou-se plausibilidade nas alegações ventiladas na denúncia, destacando a necessidade de que fossem realizadas novas cotações referentes ao objeto da denúncia.

Diante disso, foram realizadas diligências para averiguação da veracidade dos fatos apontados, sendo encaminhadas solicitações de esclarecimentos à Divisão de Pesquisa Mercadológica (DIPM).

A análise realizada pela DIPM/SML constatou inconsistências no termo de referência, especialmente quanto à definição do local de entrega dos insumos, consignando-se que: *"houve divergência no local*

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

de entrega, a definição do local pode fazer diferença quanto aos valores ofertados, podendo o licitante entender de forma diferente e ainda influenciar significativamente os preços nas cotações de preços".

Restou assentado, pois, que as discrepâncias identificadas podem ter impactado na formulação das cotações e, consequentemente, nos valores finais apresentados.

Assim, os autos foram submetidos a esta assessoria técnica jurídica para emissão de parecer acerca do caso e deliberação junto ao Superintendente de Licitações quanto à indicação da melhor solução para a Administração Pública.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, é imprescindível registrar que a pesquisa de preços é um dos elementos fundamentais na licitação, pois define a viabilidade econômica da contratação e assegura que a Administração Pública celebre contratos que representem a melhor relação custo-benefício.

Observe-se que essa etapa do processo licitatório tem o objetivo de garantir que os valores praticados no certame estejam alinhados com os preços de mercado, evitando tanto o sobrepreço (valores excessivamente altos, que podem indicar desperdício de recursos públicos ou direcionamento indevido) quanto a subcotação (valores demasiadamente baixos, que podem resultar na contratação de empresas incapazes de executar o serviço ou fornecer o bem com a qualidade necessária).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelece critérios rigorosos para a realização dessa pesquisa, exigindo que os órgãos públicos fundamentem suas estimativas de preço a partir de dados reais e confiáveis.

Segundo o artigo 23 da referida lei, a Administração deve utilizar fontes diversas para a definição do preço estimado, como: (i) contratações similares realizadas por outros órgãos públicos; (ii) pesquisas em bases de dados oficiais de preços; (iii) valores

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

praticados no mercado por empresas especializadas; e (iv) estudos técnicos elaborados pela própria Administração. Vejamos:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. [...]

A realização de uma pesquisa de preços precisa e bem fundamentada impacta diretamente na competitividade do certame, pois viabiliza a ampla participação de empresas interessadas, assegurando a isonomia entre os licitantes e favorecendo uma disputa mais justa.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

Além disso, a definição correta dos valores estimados permite que a Administração tenha parâmetros objetivos para avaliar a vantajosidade das propostas recebidas e detectar eventuais indícios de superfaturamento ou inexequibilidade.

Logo, podemos afirmar que a pesquisa de preços não é apenas um procedimento burocrático, mas uma ferramenta essencial para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade das contratações públicas.

No caso em análise, a denúncia anônima aponta possível sobrepreço, alegação que demandaria um exame aprofundado dos preços praticados no mercado.

Entretanto, a irregularidade identificada pela equipe técnica refere-se à divergência no local de entrega dos insumos, o que pode ter impactado os valores das propostas apresentadas pelos licitantes.

Ao eDOC 9565CC18 consta manifestação da DIPM/SML informando que a metodologia utilizada na cotação de preços se deu com base no Termo de Referência que já possuía ambiguidade quanto ao local de entrega dos insumos.

E, a despeito das ações tomadas para realização de novas cotações agora em março de 2025, em sede de reanálise, a DIPM/SML constatou a ambiguidade nas informações relativas ao local de entrega do objeto.

Ora, se a própria Administração Pública encontrou dificuldade em concluir novas pesquisas em razão da inconsistência identificada no TR, o risco do licitante proceder com o lançamento de valores equivocados (acima ou abaixo do mercado) é muito grande, de modo a vulnerabilizar toda a operação do procedimento licitatório, com violação às diretrizes básicas da lei nº Lei nº 14.133/2021.

Observe-se que o princípio da economicidade, previsto no artigo 5º, da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração Pública o dever de garantir que os gastos sejam realizados da forma mais vantajosa para o interesse público.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

A existência de uma divergência no Termo de Referência pode gerar impactos significativos na competitividade e transparência do certame, além de influenciar na precificação apresentada pelos participantes, pois este documento é o principal instrumento de planejamento da licitação, servindo para definir as condições da contratação, os requisitos técnicos do objeto e as obrigações das partes envolvidas.

Assim, qualquer erro ou ambiguidade em seu conteúdo pode distorcer o equilíbrio entre os licitantes, interferindo diretamente no resultado do procedimento.

Quando há uma inconsistência no Termo de Referência – **como no caso de divergência no local de entrega dos insumos** –, os licitantes podem interpretar de maneira diferente as exigências da licitação.

Isso pode levar a distorções nos preços apresentados, pois cada concorrente pode adotar premissas diferentes ao elaborar sua proposta.

Uma empresa que considera um ponto de entrega mais distante pode incluir custos adicionais com transporte, enquanto outra que presume um local mais próximo pode apresentar um valor inferior.

Ou seja, há comprometimento da isonomia entre os concorrentes, já que as propostas não são elaboradas com base em um mesmo conjunto de informações claras e objetivas.

Além disso, a competitividade do certame pode ser afetada, pois eventuais interessados que percebam a ambiguidade no Termo de Referência podem optar por não participar da licitação, temendo riscos contratuais ou insegurança jurídica.

A falta de clareza nos requisitos pode, portanto, reduzir o número de participantes, restringindo a ampla concorrência e podendo resultar em uma contratação menos vantajosa para a Administração Pública.

No que diz respeito à transparência, a divergência no Termo de Referência pode abrir margem para impugnações, contestações e até mesmo anulação da licitação por órgãos de controle, como o Tribunal

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

de Contas da União (TCU) e o Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO).

Portanto, para garantir a legalidade, eficiência e economicidade da contratação pública, é fundamental que o Termo de Referência seja redigido de forma precisa e coerente, evitando qualquer inconsistência que possa gerar distorções nos preços, desestimular a participação de empresas e comprometer a transparência do certame.

Caso sejam identificadas falhas ou imprecisões, a Administração deve corrigi-las antes da fase de apresentação de propostas, garantindo um processo licitatório justo e vantajoso para o interesse público.

Essa questão do local de entrega é tão importante para o processo licitatório que o tema chegou a ser objeto de impugnação durante o procedimento, conforme consta ao e-DOC 2F46AF68-e, sendo respondido pela Administração Pública nos termos do e-DOC 81490AD3-e, que julgou procedente a impugnação e procedeu-se com a seguinte alteração do texto:

> *[...] Logo, sugerimos que o texto inicialmente publicado seja alterado conforme redação a seguir:* ***"Os produtos desse termo de referência deverão ser entregues no endereço: Rua Mario Andreazza, 8072, JK II – Porto Velho/RO, no horário das 08:00 às 17:00 horas de segunda feira à sexta-feira." Conforme manifestação técnica supracitada, julgamos PROCEDENTE o pedido nº 4, impetrado pela licitante em tela****. [...]*

Entretanto, compulsando os Autos nº 00600-00005414/2024-32-e, é possível verificar que, a despeito da publicação da Errata do Edital, conforme e-DOC 4C647551, a divergência objeto desta análise não foi devidamente tratada, tendo em vista que a ambiguidade restou persistente senão vejamos:

> **15. OBRIGAÇÕES DAS PARTES**
> **15.1. Obrigações da Contratada**
> 15.1.1. As obrigações da Contratada são as resultantes da aplicação das Lei nº 14.133/2021 e

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

> Decreto Municipal nº 18.892/2022 e demais normas pertinentes, bem como:
> **15.1.2. Entregar os insumos conforme as especificações, quantidades, locais**, prazos e demais condições estabelecidas neste instrumento, responsabilizando-se inteiramente pela entrega inadequada.
> **15.1.3. Os insumos deverão ser entregues nos locais estabelecidos nos pedidos da Unidade Administrativa**, conforme definido neste instrumento, devendo ser transportados em veículos apropriados, seguindo as normas de segurança dos agentes responsáveis pelo controle e fiscalização.
>
> [...]
>
> **16. EXECUÇÃO DO OBJETO**
> **16.1. LOCAL DE ENTREGA**
> **16.1.1. Os produtos desse termo de referência deverão ser entregues nesta Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SEMOB**, no endereço: Rua Mario Andreazza, 8072, JK II – Porto Velho/RO, SEMOB, no horário das 08:00 às 17:00 horas de segunda feira a sexta-feira.

Conforme se depreende dos trechos do Termo de Referência acima colacionados, a leitura combinada desses dois dispositivos conduz a interpretações conflitantes. De um lado, o item 15.1.3 sugere que o local de entrega será definido caso a caso, mediante solicitação da unidade administrativa, o que pode incluir diferentes endereços – inclusive locais mais distantes, como distritos do município.

De outro lado, o item 16.1.1 indica expressamente um único endereço físico (a sede da SEMOB) como o ponto de entrega dos produtos, sem qualquer ressalva quanto à possibilidade de alterações ou entregas descentralizadas.

Essa falta de clareza compromete diretamente a objetividade do Termo de Referência e pode ter gerado insegurança jurídica e incerteza logística para os licitantes no momento da elaboração de suas propostas.

Empresas que interpretaram que as entregas seriam feitas exclusivamente na sede da SEMOB possivelmente orçaram o transporte com menor custo, enquanto aquelas que compreenderam que as entregas

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

poderiam ocorrer em múltiplos locais – inclusive nos distritos – podem ter majorado suas propostas para contemplar deslocamentos mais complexos e onerosos.

Essa disparidade de interpretações fere o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, e pode ter prejudicado a competitividade do certame, uma vez que empresas que teriam interesse em participar da licitação podem ter sido desestimuladas por não saberem com clareza a dimensão logística da execução contratual.

Além disso, a ambiguidade compromete o princípio da vinculação ao edital, pois o Termo de Referência, ao apresentar diretrizes contraditórias, não permite que os licitantes formulem suas propostas com base em informações objetivas e uniformes, violando o dever da Administração Pública de planejar adequadamente suas contratações.

Nesse contexto, é recomendável que, antes de nova publicação do edital ou continuidade do certame, seja promovida a devida correção e padronização do Termo de Referência, esclarecendo de forma inequívoca qual será o local (ou locais) de entrega dos insumos, a fim de garantir a transparência, a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Além disso, conforme já consignado em pareceres anteriores desta Assessoria Jurídica, a Administração Pública possui o dever-poder da autotutela, podendo anular seus próprios atos quando ilegais ou revogá-los por conveniência administrativa.

O poder de autotutela da Administração Pública é um princípio fundamental do Direito Administrativo, que confere à Administração a prerrogativa de revisar seus próprios atos, independentemente de provocação judicial, sempre que constatadas ilegalidades.

Essa prerrogativa está consolidada na Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que *"a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos"*, e ainda na Súmula 473 do STF, que dispõe que:

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

> ***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.*

Além disso, a Lei nº 9.784/1999, em seu artigo 53, prevê expressamente que a Administração tem o dever de anular atos ilegais e a faculdade de revogar atos inconvenientes ou inoportunos, desde que respeitados os direitos adquiridos.

Ademais, é importante destacar que, no exercício da autotutela, a Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, proporcionalidade e motivação.

Dessa forma, considerando a divergência no Termo de Referência e seu impacto na precificação do certame, recomenda-se a anulação da licitação para revisão dos parâmetros estabelecidos e adequação do Edital, se necessário.

3. DA CONCLUSÃO

Destarte, pelos motivos acima declinados, conclui-se pela necessidade de anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, com determinação para revisão do Termo de Referência, verificação da pesquisa de preços e avaliação da necessidade de republicação do Edital corrigido.

À consideração superior, com recomendação de:

a) **Determinar** a anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, tendo em vista a inconsistência no Termo de Referência frente à impossibilidade de não aproveitamento dos atos praticados *a posteriori*;

b) **Verificação** detalhada do impacto da divergência no Termo de Referência sobre a precificação;

c) **Publicação** de aviso sobre a anulação no portal da Prefeitura;

d) **Notificação** das empresas participantes sobre a decisão;

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

e) **Transladar** a presente decisão para o processo administrativo nº 00600-00005414/2024-32-e, garantindo a devida fundamentação jurídica;

f) **Encaminhar** a matéria à equipe técnica responsável pela elaboração do Edital, para revisão e correção do Termo de Referência antes da republicação do certame; e

g) **Encaminhar** a matéria para a unidade competente, a fim de que avalie a necessidade de realização de nova licitação, com a devida revisão do edital.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior para deliberação final.

Porto Velho, 19 de março de 2025.

JUAN IRINEU SILVA BELLINE KASPROVICZ
Assessor Técnico Jurídico
Superintendência Municipal de Licitações

DECISÃO ADMINISTRATIVA

Referência: Processo Administrativo nº 00600-00009888/2025-34-e

Com base no parecer emitido por esta Assessoria Jurídica e na análise detalhada dos autos, **DECIDO** acolher o parecer por seus próprios fundamentos, determinando a **ANULAÇÃO** do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH para revisão do Termo de Referência, com especial atenção à divergência identificada no local de entrega dos insumos e seu impacto na precificação do certame. E determino que sejam adotadas as seguintes providências:

1. **ANULAÇÃO** imediata do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH;
2. **NOTIFICAÇÃO** das empresas interessadas acerca desta decisão;

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

3. **PUBLICAÇÃO** da decisão no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Porto Velho e no sistema eletrônico do certame;
4. **TRANSLADAÇÃO** da presente decisão para o Processo Administrativo nº 00600-00005414/2024-32-e, garantindo a devida fundamentação jurídica;
5. **ENCAMINHAMENTO** a matéria para a unidade competente, a fim de que avalie a necessidade de realização de nova licitação, com a devida revisão do edital; e
6. **ENCAMINHAMENTO** da matéria à equipe técnica responsável pela elaboração do Edital, para revisão e correção do Termo de Referência antes da republicação do certame, com análise detalhada do impacto da divergência sobre a precificação.

Publique-se, para ciência dos interessados, junte-se cópia aos autos respectivos e dê-se demais encaminhamentos, na forma da Lei.

IAN BARROS MOLLMANN
Superintendente Municipal de Licitações

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154

Assinado por **Ian Barros Mollmann** - Superintendente Municipal de Licitações - Em: 21/03/2025, 10:01:27

Assinado por **Juan Irineu Silva Belline Kasprovicz** - Assessor Técnico Jurídico - Em: 21/03/2025, 10:01:13

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC CC1ED154