

Processo n. 00600-00005414/2024-32-e

Pregão Eletrônico n. 018/2024/SML/PVH

Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP N° 011/2024/SML/PVH

Objeto: Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP para eventual AQUISIÇÃO DE CASCALHO LATERÍTICO visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SEMOB.

Assunto: Julgamento de Recurso Administrativo.

EMENTA: Licitação. Pregão Eletrônico. Formação de Sistema de Registro de Preços. Anulação de certame por vício insanável no Termo de Referência e risco de sobrepreço. Recurso administrativo interposto pela licitante prejudicada. Suspensão judicial dos efeitos da anulação e posterior concessão de efeito suspensivo em Agravo. Pareceres da CGM e da PGM recomendando a anulação. Viabilidade jurídica do prosseguimento do certame. Necessidade de assegurar economicidade e segurança jurídica. Decisão hierárquica pelo indeferimento do recurso administrativo.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica para fins de decisão hierárquica no Processo Administrativo n° 00600-00005414/2024-32-e, instaurado na Superintendência Municipal de Licitações – SML, tendo por objeto a formação de sistema de registro de preços para futura e eventual aquisição de cascalho laterítico no âmbito do Pregão Eletrônico n° 018/2024/SML/PVH.

A empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI interpôs recurso administrativo (e-DOC 0159E2A9) contra o ato de anulação do Pregão Eletrônico n° 018/2024/SML/PVH, sustentando, em síntese, a ausência de irregularidade apta a justificar a anulação do certame, violação aos princípios da legalidade, motivação, contraditório, ampla defesa, eficiência e interesse público, falta de realização de diligências obrigatórias para esclarecimento das supostas dúvidas, inexistência de vício insanável e responsabilidade civil do Estado por eventual dano causado, dentre outros.

Ao que consta nos autos, o recurso foi protocolado tempestivamente e encontra-se instruído nos autos do Processo Administrativo n° 00600-00005414/2024-32-e, sob o e-DOC

0159E2A9, tendo sido julgado **improcedente** pela Pregoeira, com fundamento na suposta insanabilidade do vício referente à definição do local de entrega do insumo, com fulcro no art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021 e nos princípios da autotutela e da moralidade administrativa.

Supervenientemente, sobreveio a decisão liminar nos autos da Ação Anulatória nº 7016855-69.2025.8.22.0001 (1ª Vara da Fazenda Pública), suspendendo os efeitos da anulação e impedindo nova contratação. A decisão judicial retro determinou, ainda, que o Município se abstivesse de iniciar nova contratação, inclusive em regime emergencial, até decisão final da causa.

Por esta razão, a autoridade hierárquica proferiu, em 22/04/2025, a Decisão Administrativa juntada ao eDOC 6B5CE7F8 acolhendo o parecer técnico jurídico por seus próprios fundamentos a fim de determinar a **suspensão do julgamento do recurso administrativo interposto** pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI, mantendo-se os autos sobrestados até nova deliberação judicial. Ficaram também suspensos todos os efeitos do ato de anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, conforme expressamente ordenado pelo Poder Judiciário.

Ao eDOC D050836A consta o aviso de suspensão do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, e ao eDOC 33BE711D consta o envio de e-mail às empresas com a informação acerca da suspensão do certame.

Posteriormente, no Agravo de Instrumento nº 0804259-45.2025.8.22.0000, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia atribuiu efeito suspensivo à decisão agravada, o que restabeleceu a plena eficácia do ato administrativo de anulação, permitindo o prosseguimento do processo administrativo.

Compulsando os autos administrativos [Processo nº 00600-00005414/2024-32-e] verifica-se que o Despacho de eDOC 267A82E3 determinou o encaminhamento do processo à Controladoria-Geral do Município (CGM) e à Procuradoria-Geral do Município (PGM), a fim de que, no âmbito de suas respectivas competências institucionais, procedesse à análise quanto à legalidade, legitimidade e conformidade dos atos administrativos praticados pela Superintendência Municipal de Licitações (SML), especialmente à luz dos princípios que regem a Administração Pública.

Ao eDOC 8AAFD2BE consta o parecer da CGM em que restou consignado:

[...] O indício de prejuízo ao Erário já se confirma com a duração do processo licitatório que vem sendo atacado por recursos, indícios de

documentos inidôneos, paralisações para diligências. Seguindo o processo na forma conturbada como se apresenta, há evidente risco de prolongamento do prazo para registro do preço o que se revela incompatível com o princípio da eficiência e moralidade necessários e perseguidos pelo gestor. Nesse cenário a melhor assertiva é a anulação para correção de falhas e coleta de novas propostas visando adequada escola do fornecedor, visto que se trata de elevado volume de material licitado. Sob o aspecto técnico jurídico afirmo que a decisão pela anulação foi assertiva para proteção do patrimônio público. [...]

Após análise dos autos e emissão do Despacho eDOC 830C8415 pela DIPM/SML, em que se certifica a não conclusão da pesquisa de preços com os valores atualizados e a impossibilidade de atestar a vantajosidade do valor atual da contratação para a administração pública pelas razões ali expostas, bem ainda considerando que o Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho-RO, referente ao Processo nº 7016855-69.2025.8.22.0001, proferiu a Decisão de ID nº 121380444 na data de 29/05/2025, determinando que o Município providenciasse parecer da Controladoria Geral do Município – CGM, sobre a economicidade do objeto licitado por meio do Pregão nº 018/2024/SML/PVH, quando comparados à nova cotação realizada, foi proferido o Despacho de eDOC 060ED639 determinando o envio dos autos novamente:

- a) à Controladoria-Geral do Município (CGM), para que, à luz das informações técnicas já constantes dos autos [especialmente o despacho emitido pela DIPM/SML], emitisse manifestação complementar quanto aos fatos, e com especial destaque à análise de eventual economicidade do objeto licitado no Pregão Eletrônico nº 018/2024, considerando as cotações mais recentes e as diretrizes previstas na Lei nº 14.133/2021, com especial atenção aos artigos 23, 71 e 74 da referida norma; e
- b) à Procuradoria-Geral do Município (PGM), para que esta se manifestasse, sob a perspectiva jurídico-normativa, sobre a seguinte indagação: *diante da constatação de vícios no procedimento licitatório [ambiguidade no TR e ausência de Errata corrigida do Edital] e da ausência de homologação, haveria viabilidade jurídica de prosseguimento com o pregão, desde que assegurada a vantajosidade econômica da proposta?*

Ao eDOC AF4903D5 consta o parecer da Controladoria Geral do Município que assim dispôs:

[...] Quanto a diligência para apurar novos preços diante da denúncia de preço acima do praticado no mercado, penso que seja motivo suficiente para anular/revogar uma licitação que se arrasta por mais de ano e vem enfrentando combates por parte dos licitantes, sendo a revogação/anulação plena atenção ao princípio da mitigação dos riscos evidenciados. Nota-se que no dia 10/03 o setor responsável pela pesquisa de preços informou que havia plausibilidade na indicação de preço acima do valor de mercado. Diante do exposto, reafirmo que o ato de anulação/revogação atendeu aos normativos técnicos de licitações por aderir ao princípio da análise de risco evidenciado pela demora na finalização do procedimento licitatório, bem como diversas intervenções que estão gerando demora na contratação.

Por fim, a Procuradoria Geral do Município (PGM) emitiu o Parecer: n.º 240/SPACC/PGM/2025, juntado ao eDOC ED87A63A, que concluiu da seguinte forma:

[...] Ante o exposto, por entender estarem presentes nos autos indícios suficientes da incompatibilidade do preço orçado pela Administração em relação ao valor de mercado para a contratação do objeto pretendido, fato este que resultaria em um possível sobrepreço, e pautado pelo dever de cautela e proteção ao erário, esta Procuradoria Geral do Município, em alinhamento ao Parecer do Auditor da Controladoria Geral do Município (eDOC 8AAFD2BE) posiciona-se pela anulação do procedimento licitatório atinente ao Pregão Eletrônico n.º 018/2024/SML, devendo serem adotadas as providências saneadoras necessárias para deflagração de uma nova licitação. [...]

Com tais manifestações, e ainda considerando o prosseguimento administrativo do processo licitatório por força do efeito suspensivo atribuído ao recurso no processo judicial que tramita na 2ª instância do TJRO, os autos foram submetidos a esta Assessoria Técnica Jurídica para manifestação quanto à legalidade no julgamento de mérito do recurso administrativo interposto pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho nos autos do Pregão Eletrônico que tramita junto ao Processo n.º00600-00005414/2024-e.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 VÍCIOS MATERIAIS NO TERMO DE REFERÊNCIA E FUNDAMENTOS DA ANULAÇÃO DO CERTAME

O fundamento jurídico e fático que motivou a anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH encontra assento na identificação de vício material relevante no Termo de Referência do certame, especialmente no que se refere à imprecisão quanto ao local de entrega dos insumos licitados [cascalho laterítico]. Tal inconsistência comprometeu não apenas a integridade da pesquisa de preços que embasou a estimativa orçamentária da Administração, mas também afetou a isonomia entre os licitantes, a formação de preços pelas empresas participantes e a aferição da vantajosidade das propostas apresentadas.

A matéria teve origem a partir de denúncia anônima protocolada em 10/03/2025 (e-DOC D350EA00), na qual se noticiava suposto sobrepreço nas propostas apresentadas no certame, suscitando dúvidas quanto à confiabilidade da estimativa de preços e à regularidade da competição. A partir dessa provocação, a Superintendência Municipal de Licitações determinou a abertura de procedimento para apuração dos fatos, autuado sob o Processo Administrativo nº 00600-00009888/2025-34-e.

Com base nas diligências determinadas internamente, a Divisão de Pesquisa Mercadológica (DIPM/SML) elaborou análise técnica específica (e-DOC 9565CC18), por meio da qual identificou que a estimativa orçamentária do certame havia sido construída com base em um Termo de Referência que apresentava divergência não sanada acerca do local de entrega dos insumos.

A depender da interpretação adotada pelo licitante, o ponto de entrega poderia ser (i) um endereço fixo (Rua Mário Andreatza, 8072 – SEMOB, sede administrativa) ou (ii) os múltiplos destinos indicados pela Unidade Administrativa demandante, incluindo regiões periféricas ou distritos mais afastados da capital.

O ponto nodal da irregularidade consistiu no fato de que o edital, ainda que tenha tentado corrigir a falha por meio de uma errata, não afastou por completo a contradição entre dois dispositivos essenciais do Termo de Referência. De um lado, o item 15.1.3, que atribuía à contratada o dever de realizar a entrega “*nos locais estabelecidos nos pedidos da Unidade Administrativa*”, abrindo margem para a interpretação de que os insumos poderiam ser exigidos em múltiplos pontos distintos e descentralizados, conforme conveniência do órgão requisitante. De outro lado, o item 16.1.1, que dispunha de forma objetiva e singular que “os

produtos desse termo de referência deverão ser entregues nesta Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SEMOB, no endereço: Rua Mário Andreazza, 8072, JK II – Porto Velho/RO”.

A interpretação conjunta dessas cláusulas expôs os licitantes a um grave risco de assimetria de informações, insegurança jurídica e formulação enviesada das propostas, ferindo os princípios da isonomia (CF/88), da vinculação ao instrumento convocatório e da transparência (art. 5º, da Lei 14.133/2021).

Além disso, tal incongruência no Termo de Referência gerou impacto direto na pesquisa de preços que embasou o valor estimado da contratação, que é etapa essencial da fase preparatória da licitação.

Conforme estabelece o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a definição do valor estimado deve considerar, obrigatoriamente, fatores como a logística de entrega, a localização do ponto de execução do contrato e as peculiaridades da prestação dos serviços. Logo, ao não especificar adequadamente o local (ou os locais) de entrega do cascalho, a Administração fragilizou o parâmetro econômico do certame e comprometeu a confiabilidade da sua estimativa orçamentária.

A situação se agravou pelo fato de que tal ambiguidade foi objeto de impugnação administrativa anterior ao certame (e-DOC 2F46AF68), julgada procedente (e-DOC 81490AD3), ocasião em que foi sugerida a redação objetiva do local de entrega — “Rua Mário Andreazza, 8072”. Vejamos:

*[...] 4) Sobre o local de entrega do material. Quanto ao local de entrega dos materiais, entendemos que a entrega deverá ocorrer somente nesta Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SEMOB. Nesse sentido, o texto inicialmente publicado, informa: “Os produtos desse termo de referência deverão ser entregues no endereço: Rua Mario Andreazza, 8072, JK II – Porto Velho/RO, ou em local designado pela própria SEMOB, no horário das 08:00 às 17:00 horas de segunda-feira à sexta-feira.” **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. [...]***

Todavia, como se verifica da leitura do Termo de Referência final, essa definição precisa não substituiu integralmente as disposições anteriormente conflitantes, mantendo-se cláusula ambígua no item 15.1.3, o que demonstrou falha na harmonização textual do documento convocatório. 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 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.

Nesse cenário, as propostas apresentadas no certame estavam sujeitas a lógicas distintas de formação de preços: uma empresa que supôs entregas na sede da SEMOB considerou custos logísticos reduzidos; outra, ao prever entregas em distritos longínquos, provavelmente adicionou valores substancialmente superiores à sua proposta. Tal disparidade comprometeu não apenas a isenção da competição, mas também a possibilidade de aferição objetiva da vantajosidade entre as propostas, elemento nuclear do juízo de adjudicação e posterior homologação do certame.

Por esse motivo, tanto a DIPM quanto esta Assessoria Jurídica, em parecer exarado nos autos do Processo nº 00600-00009888/2025-34-e, entenderam que a manutenção da licitação com base em um Termo de Referência ambíguo resultaria na perpetuação de risco jurídico e na vulnerabilização da eficiência contratual. Isso porque, como previsto no art. 5º

da Lei nº 14.133/2021, a economicidade e a eficiência devem orientar todos os atos da Administração, inclusive a decisão de anular certames que possam ensejar contratações antieconômicas.

Em razão desses elementos, o Superintendente Municipal de Licitações, no uso de sua competência decisória, proferiu a decisão administrativa datada de 21/03/2025, acolhendo integralmente o parecer jurídico desta Assessoria e determinando a anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH. A medida foi devidamente motivada, lastreada em provas constantes dos autos e acompanhada de determinações subsequentes para republicação do edital, revisão do Termo de Referência e notificação dos interessados, em consonância com os princípios da boa administração e da autotutela.

Importa ainda registrar que a anulação do certame se deu em momento oportuno, antes da homologação do resultado [ou seja, sem que houvesse empresa vencedora], o que preservou a Administração de responsabilidade contratual, assegurando plena margem para reestruturação da licitação, sem prejuízo aos interesses públicos e tampouco às empresas participantes.

Portanto, a decisão administrativa que anulou o certame fundamentou-se em vício material grave, documentalmente comprovado, tecnicamente reconhecido e juridicamente qualificado, impondo-se como medida de prudência, cautela e legalidade diante da iminência de contratação baseada em documento técnico deficiente e passível de múltiplas interpretações.

II.2 INCONSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS RECURSAIS E ADEQUAÇÃO DO JULGAMENTO DA PREGOEIRA

Superada a análise dos vícios que motivaram a anulação do certame, passa-se à apreciação dos argumentos veiculados no recurso administrativo interposto pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI, atuado nos autos do Processo nº 00600-00005414/2024-32-e, bem como à aferição da legalidade e razoabilidade do julgamento da autoridade competente — a Pregoeira designada para condução do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH.

De início, importa consignar que a insurgência recursal foi protocolada após a publicação do aviso de anulação do certame, cujo teor foi devidamente disponibilizado no sistema e encaminhado às licitantes, inclusive à recorrente. A peça recursal, apresentada em 27/03/2025 (eDOC 0159E2A9), buscou impugnar a decisão de anulação do procedimento,

defendendo, em apertada síntese, a inexistência de vícios insanáveis no procedimento e a consequente possibilidade de aproveitamento do certame licitatório, com retorno à fase de aceitação da proposta e habilitação da empresa.

A Recorrente inicia sua peça recursal sustentando que a alegada ambiguidade quanto ao local de entrega do objeto já teria sido devidamente sanada em fase anterior ao certame, por meio de resposta à impugnação. Defende, por conseguinte, que tal questão não poderia, posteriormente, ser utilizada como fundamento para anulação do procedimento licitatório.

Na sequência, argumenta que os despachos, pareceres e manifestações que subsidiaram a anulação do certame teriam se afastado do conjunto probatório efetivamente constante dos autos. Em sua leitura, tais documentos teriam sido produzidos com base em premissas equivocadas ou dissociadas dos elementos objetivos que instruem o processo. Com base nessa compreensão, pugna pela reconsideração do ato de anulação, com retorno do processo à fase de aceitação e habilitação da proposta, defendendo haver atendido a todos os requisitos do edital.

Além disso, embora de modo sumário, a empresa também invoca supostas violações aos princípios do contraditório, da publicidade e da ampla defesa, bem como ausência de motivação jurídica suficiente para justificar a medida extrema de anulação. Nenhum dos argumentos, contudo, encontra amparo na documentação que instrui o processo ou na jurisprudência aplicável.

Primeiramente, a alegação de que a ambiguidade já teria sido resolvida por impugnação prévia não elide o fato de que tal vício estava inserido na estrutura do Termo de Referência original, utilizado como base para a pesquisa de preços. A errata posterior, publicada para corrigir o local de entrega, permaneceu com a ambiguidade e não foi acompanhada de nova pesquisa mercadológica, o que comprometeu a confiabilidade dos preços estimados, em flagrante descumprimento ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A falha, portanto, não se limitou a erro redacional no edital, mas atingiu o núcleo do planejamento da contratação – sua estimativa orçamentária – o que torna o vício insanável e afasta a tese recursal de que a regularidade estaria reconstituída.

Em segundo lugar, não há qualquer elemento nos autos que demonstre a existência de afronta aos princípios do contraditório, ampla defesa ou publicidade. A empresa foi regularmente intimada da anulação, teve acesso aos fundamentos do ato, apresentou recurso, e este foi devidamente apreciado em decisão fundamentada pela Pregoeira. Quanto à

suposta falta de diligência ou motivação, os autos demonstram o contrário: houve denúncia formal sobre sobrepreço, manifestação técnica da DIPM/SML reconhecendo vício na origem do orçamento, parecer técnico-jurídico pela anulação e decisão administrativa com detalhamento dos fundamentos, tudo dentro dos limites legais.

A análise da Pregoeira Luciete Pimenta, constante do mesmo eDOC B64F00D4, revela decisão técnica, fundamentada e juridicamente escoreita. A autoridade julgadora acolheu o parecer da Assessoria Jurídica da SML, que diagnosticou vício material no Termo de Referência – especialmente quanto à divergência do local de entrega em relação à pesquisa de preços – o que comprometeu a estimativa orçamentária e, por conseguinte, a isonomia entre os licitantes.

Com base no art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021, a Pregoeira assinalou que se tratava de vício insanável, surgido na fase de planejamento, cujo reflexo afetou a própria validade da competição. Apontou ainda que o Termo de Referência, por ser a base técnica do certame, deve estar alinhado à realidade de mercado e conter estimativas compatíveis com os parâmetros legais. Tal exigência não foi atendida no caso concreto, gerando risco de sobrepreço e violação à legalidade objetiva.

A decisão também rebate com precisão o argumento da recorrente de que haveria “expectativa de adjudicação” ou “direito à homologação”. Destaca-se que o certame foi suspenso ainda durante a fase de julgamento, e não houve adjudicação, homologação ou aceitação formal da proposta, o que afasta qualquer direito subjetivo da empresa à contratação. Nesse ponto, a Pregoeira fundamentou sua decisão com base em precedentes jurisprudenciais do STJ, TRF2 e TJPR, que reconhecem não haver direito adquirido do licitante vencedor antes da homologação do certame.

Digno de nota, ainda, é o fato de que a fundamentação jurídica mobilizada pela Pregoeira contemplou dispositivos legais precisos (arts. 18, IV, 23 e 71 da Lei nº 14.133/2021), respeitou os requisitos de motivação (art. 50, da Lei nº 9.784/1999) e alinou-se à doutrina da autotutela administrativa, nos termos da Súmula 473 do STF.

Portanto, a impugnação recursal não logra êxito em demonstrar a existência de ilegalidade no ato de anulação do certame. Ao contrário, os fundamentos apresentados pela Pregoeira revelam decisão prudente, juridicamente embasada e tecnicamente coerente, diante da constatação de vício insanável no planejamento da licitação. A decisão foi devidamente motivada, proporcional à gravidade do vício e observou o devido processo legal, não se constatando qualquer excesso, abuso ou desvio de finalidade.

Assim, a atuação da Pregoeira mostrou-se juridicamente adequada, tecnicamente coerente e respaldada nos princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e isonomia, revelando a plena compatibilidade da decisão com os parâmetros da Lei nº 14.133/2021.

II.3 CONVERGÊNCIA INSTITUCIONAL: ANÁLISE TÉCNICA DA CMG E POSICIONAMENTO JURÍDICO DA PGM

Importante registrar que a presente a anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, neste momento processual [fase recursal do processo licitatório], não se baseou em juízo isolado da autoridade administrativa. Ao contrário, a presente decisão foi precedida de análise minuciosa por parte de dois órgãos de controle interno com competências complementares e essenciais à conformidade dos atos administrativos: a Controladoria-Geral do Município (CGM) e a Procuradoria-Geral do Município (PGM).

Ambos se manifestaram de forma técnica, fundamentada e convergente quanto à necessidade de anulação do certame, com vistas à proteção da legalidade, da economicidade e do interesse público, senão vejamos.

O parecer da Controladoria Geral do Município, constante do eDOC 8AAFD2BE, parte de uma abordagem técnico-operacional centrada na identificação de riscos à integridade do procedimento licitatório. A auditoria enfatizou, desde logo, que *“o indício de prejuízo ao erário já se confirma com a duração do processo licitatório que vem sendo atacado por recursos, indícios de documentos inidôneos e paralisações para diligências”*.

Ainda que não se tenha comprovado superfaturamento consumado — até porque o processo sequer chegou à fase de homologação —, os auditores demonstraram preocupação com a possibilidade concreta de formação de preço em desconformidade com a realidade mercadológica, o que se deu exatamente em virtude das inconsistências do Termo de Referência.

Deste modo, a ambiguidade quanto ao local de entrega não apenas poderia ter influenciado os valores cotados, como já havia interferido no andamento do certame, gerando exatamente as mencionadas impugnações, reavaliações e retrabalhos administrativos. Enxergando risco de agravamento do cenário e comprometimento da economicidade, a CGM concluiu que *“... a melhor assertiva é a anulação para correção de falhas e coleta de novas propostas visando adequada escolha do fornecedor, visto que se trata de elevado volume de material licitado”*.

Importa sublinhar que a Controladoria Geral do Município, ao se manifestar no Parecer nº 04/2025/GAB-ADJ/CGM, demonstrou acerto técnico ao enfatizar a importância da análise de risco como componente estruturante da governança pública nas contratações, alinhando-se ao disposto no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Referido dispositivo legal impõe à alta administração o dever de implementar processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos capazes de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios, de modo a promover eficiência, efetividade e integridade nas contratações públicas.

Com base nessa diretriz, a CGM destacou que a anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024 era não apenas juridicamente viável, mas necessária para evitar o prosseguimento de um processo permeado por fragilidades operacionais e de planejamento, que poderiam comprometer a vantajosidade e a própria execução contratual.

Conforme consignado expressamente no parecer, a demora na finalização do procedimento, a ausência de articulação com outras secretarias e o risco de o contrato tornar-se inócuo diante de possíveis alternativas logísticas do Município (como a exploração de jazida própria) revelam um cenário de incerteza e de elevada exposição do interesse público a prejuízos.

Nesse contexto, a anulação do certame foi fundamentada, com legitimidade, na constatação, por parte da CGM, de riscos concretos de que a contratação viesse a se tornar inócua, diante da possibilidade de alteração na estratégia logística da Administração, notadamente o uso de jazida própria pela SEMOB. Tal cenário comprometeria a efetividade da contratação e sua aderência ao princípio da eficiência, tornando incompatível a continuidade do certame com os deveres de racionalidade, planejamento e governança impostos pela legislação de regência.

Como bem pontuou a Controladoria, diante da ausência de conclusão do procedimento, da demora no trâmite e da potencial desnecessidade da contratação, a manutenção do pregão poderia conduzir à celebração de um contrato sem utilidade prática, violando os pressupostos da boa gestão pública.

A gestão pública contemporânea, orientada por parâmetros de responsabilidade e prudência, deve necessariamente adotar posturas preventivas e proporcionais, especialmente quando confrontada com riscos reais à concretização do interesse público. A manutenção de um certame nos termos em que se encontra [inclusive com vícios insanáveis], como advertiu a CGM, poderia gerar insegurança jurídica, perdas de economicidade e limitação da competição

efetiva, afastando a Administração de seu dever constitucional de buscar a proposta mais vantajosa.

Por sua vez, a Procuradoria Geral do Município, instada a se manifestar juridicamente sobre a legalidade da anulação, proferiu o Parecer n.º 240/SPACC/PGM/2025 (eDOC ED87A63A), com abordagem distinta, porém convergente à da CGM. A manifestação partiu de um exame estritamente normativo, centrado nos princípios da legalidade, do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o interesse do particular.

O entendimento da Procuradoria converge com o fato de que os elementos constantes dos autos indicavam incompatibilidade do preço orçado com os valores de mercado, especialmente em razão da ambiguidade no TR quanto ao local de entrega dos insumos, o que teria afetado a própria viabilidade da pesquisa de preços e das propostas apresentadas.

Assim, reafirma-se que a vulnerabilidade na fase preparatória do certame, sobretudo na elaboração do Termo de Referência, compromete toda a cadeia decisória da contratação, tornando juridicamente incabível sua convalidação sem prejuízo à legalidade e à isonomia. Nessa linha, a PGM concluiu:

“[...] esta Procuradoria Geral do Município, em alinhamento ao parecer do Auditor da Controladoria Geral do Município, posiciona-se pela anulação do procedimento licitatório atinente ao Pregão Eletrônico n.º 018/2024/SML, devendo serem adotadas as providências saneadoras necessárias para deflagração de uma nova licitação.”

A posição da PGM, portanto, reafirma a existência de vício material que contamina o processo licitatório desde sua origem, tornando juridicamente incabível seu aproveitamento parcial ou a eventual homologação das propostas obtidas.

A relevância dessas manifestações institucionais reside no fato de que a decisão de anular uma licitação — medida gravosa e excepcional — deve ser precedida de motivação robusta e plurifacetada. A Lei n.º 14.133/2021 exige da Administração não apenas a demonstração de ilegalidade formal, mas a comprovação de que os fundamentos da decisão estão ancorados em análise técnica e jurídica qualificada, especialmente quando a anulação decorre de iniciativa do próprio Poder Público (autotutela).

Nesse contexto, os pareceres da CGM e da PGM conferem legitimidade, juridicidade e racionalidade à medida adotada, afastando qualquer alegação de arbitrariedade ou de juízo discricionário não motivado. Ao acolher integralmente ambas as manifestações, a presente decisão administrativa revela deferência ao controle interno e compromisso com os valores republicanos da boa administração.

Dessa forma, a convergência das análises promovidas por órgãos com expertises distintas — a CGM sob a ótica do controle de riscos e da economicidade, e a PGM sob a perspectiva jurídica-normativa — reforça a higidez desta decisão anulatória e respalda a atuação da Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações (SMCL) no exercício legítimo de suas atribuições.

II.4 DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA E A PRERROGATIVA DE ANULAR ATOS ADMINISTRATIVOS ILEGAIS

A decisão administrativa de anular o Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, além de ancorada em fundamentos técnicos e jurídicos convergentes, encontra pleno respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente na prerrogativa da autotutela administrativa, que confere à Administração Pública o poder-dever de revisar seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade ou incompatíveis com o interesse público.

Esse instituto, consagrado na doutrina clássica do Direito Administrativo e reiteradamente afirmado pela jurisprudência dos tribunais superiores, é instrumento legítimo de proteção à legalidade, à supremacia do interesse público e à moralidade administrativa.

A base normativa da autotutela encontra-se especialmente nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal. A primeira estabelece que: “*A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*” Já a segunda, mais ampla, disciplina:

“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.” [Súmula 473, do STF]

Portanto, a Administração possui não apenas a faculdade, mas sim o dever jurídico de anular os atos que tenham sido editados em desacordo com a legalidade, como

forma de resguardar a integridade do regime jurídico-administrativo e a confiabilidade nas contratações públicas.

Esse dever de autotutela é reforçado pelo art. 53 da Lei nº 9.784/1999 (norma geral de processo administrativo), cujo *caput* dispõe: “*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.*”

In casu, como se demonstrou nos itens anteriores, a existência de vício material no Termo de Referência, consistente em ambiguidade relevante sobre o local de entrega do objeto, comprometeu o parâmetro de formação dos preços, impactou diretamente a formulação das propostas pelos licitantes e gerou risco concreto à isonomia, à economicidade e à obtenção da proposta mais vantajosa. Trata-se, portanto, de vício que atinge o núcleo essencial do procedimento licitatório e contamina sua própria razão de ser: a seleção da melhor proposta.

Nessa conjuntura, não há margem para convalidação, tampouco para seguimento processual condicionado a eventuais ajustes posteriores, justamente porque o vício compromete a fidedignidade da pesquisa de preços e da formação do valor estimado da contratação, o que inviabiliza a apuração da vantajosidade, conforme exige o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Importante destacar que, conforme reconhecido pela doutrina especializada, a autotutela não é expressão de discricionariedade, mas de vinculação à legalidade. Sempre que houver comprovação de ilegalidade, a Administração tem o dever de agir, sob pena de responsabilização por omissão.

O prosseguimento de licitação contaminada por vício material pode configurar falha grave de gestão e ensejar responsabilização do agente público, mesmo sem comprovação de dolo. A prevenção, nesse contexto, é não apenas prudente — é mandatória.

Ademais, cumpre lembrar que o exercício da autotutela também está vinculado ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), pois evitar a adjudicação de contrato com vícios estruturais reduz riscos de judicialização futura, minimiza desperdícios de recursos e protege o erário de forma mais célere e efetiva.

Destarte, a decisão da então Superintendência Municipal de Licitações [hoje Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações], ao anular o certame com base na detecção de vício grave, amparada em pareceres técnico-jurídicos convergentes e em

procedimento formalmente instruído, não apenas respeitou o devido processo legal, como também deu efetividade à autotutela como ferramenta de integridade administrativa.

A anulação, nesse cenário, não configura instabilidade decisória ou excesso de rigor, mas sim expressão legítima do poder-dever de autocontrole da Administração, exercido com fundamento técnico, amparo jurídico e razoabilidade.

II.5 CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS, PROPORCIONALIDADE E PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

A anulação de atos administrativos, notadamente em sede de licitação pública, deve ser conduzida não apenas sob o prisma formal da legalidade, mas, também — e cada vez mais — sob a perspectiva consequencialista e proporcional, conforme exigido expressamente pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A LINDB, ao ser alterada pela Lei nº 13.655/2018, promoveu uma mudança paradigmática no direito público brasileiro, ao determinar que a Administração Pública, o controle interno e externo, e o Poder Judiciário, não decidam com base em valores jurídicos abstratos — como legalidade ou moralidade — sem considerar as consequências práticas da decisão.

Nesse sentido, o art. 20 da LINDB estabelece, com clareza:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Essa norma impõe, na prática, uma ruptura com a chamada “legalidade cega”, abrindo espaço à ponderação entre princípios e à adoção da solução mais racional e menos onerosa ao interesse público. Não basta reconhecer um vício formal ou material — exige-se da autoridade competente a demonstração clara e concreta da necessidade da medida corretiva e da adequação entre o vício detectado e a gravidade da providência adotada, especialmente quando isso implique anular atos já praticados, retroceder fases do certame ou comprometer a continuidade de serviços públicos.

In casu, a presente anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH foi antecedida de análise técnica, parecer jurídico e decisão fundamentada, a qual apontou com objetividade a ambiguidade persistente no Termo de Referência quanto ao local de entrega do objeto, circunstância que inviabilizou a conclusão de pesquisa de preços segura e comprometeu a própria definição do preço estimado.

Além disso, a decisão administrativa indicou, de modo compatível com o art. 21 da LINDB, as consequências da anulação — tanto jurídicas quanto operacionais — e estabeleceu medidas saneadoras concretas, que permitem a regularização do certame com observância aos princípios da eficiência, isonomia, transparência e obtenção da proposta mais vantajosa. Vejamos:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Na decisão pela anulação (eDOC B323E2FD), foram determinadas: (i) a notificação das empresas interessadas, (ii) a publicação da decisão no sistema eletrônico, (iii) a transladação da decisão ao processo principal, (iv) a revisão e correção do Termo de Referência [com a consequente revisão da pesquisa de preço] antes da republicação do certame, e (v) o encaminhamento à unidade competente para avaliar a necessidade de nova licitação com a revisão do Edital.

Ou seja, a Administração buscou respeitar integralmente os ditames da LINDB: ponderou a gravidade do vício, avaliou o risco de prejuízo ao erário em caso de manutenção do certame com base em preço possivelmente superfaturado e estabeleceu providências proporcionais e viáveis, sem imputar ônus anormal às empresas participantes.

É de se destacar, ainda, que a decisão preservou o interesse público sob dois prismas: (i) ao impedir a adjudicação de um contrato baseado em pesquisa de preços

comprometida; e (ii) ao assegurar a reestruturação do edital com base em critérios objetivos, fomentando nova disputa pública sob bases claras, isonômicas e transparentes.

Ademais, diferentemente do que sustenta a recorrente, não houve quebra do princípio da segurança jurídica, pois o certame ainda não havia sido homologado, não tendo as empresas participantes adquirido qualquer direito subjetivo à adjudicação ou à contratação. A mera expectativa de contratação — quando fundada em procedimento viciado — não pode se sobrepor ao dever de prevenção de danos e de gestão eficiente do gasto público.

Portanto, à luz dos arts. 20 e 21 da LINDB, a anulação do certame mostra-se necessária, adequada, proporcional e plenamente motivada, com previsão das consequências jurídicas e indicação das providências que permitirão a retomada do procedimento licitatório com plena regularidade.

III - DA CONCLUSÃO

Destarte, pelos motivos acima declinados, e considerando os elementos constantes no processo administrativo, conclui-se que a decisão proferida pela Pregoeira está devidamente fundamentada, formalmente regular e juridicamente amparada, razão pela qual esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela **MANUTENÇÃO** da decisão da Pregoeira, registrada no e-DOC B64F00D4, com a consequente rejeição do recurso interposto pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI.

À consideração superior, com recomendação de:

1. **MANUTENÇÃO** da decisão da Pregoeira, nos termos do e-DOC B64F00D4, por seus próprios fundamentos jurídicos e fáticos;
2. **NOTIFICAÇÃO** formal das empresas participantes do certame acerca do julgamento do recurso interposto pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI, com a devida identificação da decisão administrativa;
3. **PUBLICAÇÃO** da decisão administrativa no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Porto Velho e no sistema eletrônico do certame, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência administrativa; e
4. **DETERMINAÇÃO** de continuidade dos atos administrativos outrora determinados, garantindo-se, com isso, a segurança jurídica, a eficiência e a celeridade do processo licitatório.

É o parecer.

Porto Velho, 21 de julho de 2025.

JUAN IRINEU SILVA BELLINE KASPROVICZ
Assessoria Técnica Jurídica
Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações – SMCL

DECISÃO ADMINISTRATIVA

Referência: Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH

Com base no parecer emitido por esta Assessoria Jurídica, e na análise detalhada dos autos, **DECIDO** acolher o parecer por seus próprios fundamentos, a fim de **CONCORDAR** com o julgamento da Pregoeira constante do e-DOC B64F00D4, com a consequente rejeição do recurso interposto pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI, mantendo-se, por conseguinte, a anulação do Pregão Eletrônico nº 018/2024/SML/PVH, com os seguintes encaminhamentos:

1. **NOTIFIQUE-SE** as empresas participantes do certame acerca do julgamento do recurso interposto pela empresa Oliveira Serviços de Extração de Cascalho EIRELI, com a devida identificação da decisão administrativa;
2. **PUBLIQUE-SE** a presente decisão administrativa no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Porto Velho e no sistema eletrônico do certame, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência administrativa;
3. **PROSSIGA-SE** com os atos administrativos outrora determinados, garantindo-se, com isso, a segurança jurídica, a eficiência e a celeridade do processo licitatório, quais sejam:
 - a. 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

- b. 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.

4. **ENCAMINHE-SE** os autos para as providências necessárias.

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

Porto Velho, 21 de julho de 2025.

IAN BARROS MOLLMANN

Secretário Municipal de Contratos, Convênios e Licitações Município de Porto Velho - SMCL
[em substituição]



Assinado por **Juan Irineu Silva Belline Kasprovicz** - Assessor Técnico Jurídico - Em: 23/07/2025, 14:12:19



Assinado por **Ian Barros Mollmann** - Superintendente Municipal de Licitações - Em: 23/07/2025, 14:11:05