



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

PROCESSO Nº 16.031/2024 – SEMCAT/PMA.

Pregão Eletrônico SRP nº 9/2024-024 – SEMCAT/PMA

RECORRENTE: PLAN – Planejamento, Projetos, Consultorias e Const. LTDA

RECORRIDA: NETLINK LTDA

ÓRGÃO: SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA, ASSISTÊNCIA SOCIOAL E TRABALHO – SEMCAT/PMA.

PARECER Nº 300/2024 - PROGE/LIC. (REC. ADM. EM LICITAÇÃO).

I. RELATÓRIO.

Este parecer analisa o recurso administrativo interposto pela empresa PLAN, que questiona a habilitação e classificação da NETLINK LTDA como vencedora do Pregão Eletrônico SRP nº 9/2024-024, cujo objeto é a contratação de serviços de internet via fibra ótica com rede Wi-Fi para atender às unidades da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT) do município de Ananindeua.

A recorrente, PLAN, sustenta que a proposta apresentada pela NETLINK apresenta valores aproximadamente 75% inferiores ao orçamento estimado, o que, em sua visão, indica uma possível inexecutabilidade. PLAN argumenta que esse significativo desconto em relação ao valor de referência representa um risco potencial à execução do contrato, podendo comprometer a qualidade dos serviços prestados e, consequentemente, o atendimento ao interesse público.

Além disso, a PLAN alega que a condução do certame pela Administração pode ter sido falha quanto ao dever de diligência na análise da executabilidade da proposta da NETLINK. Dessa forma, solicita que seja realizada uma nova verificação das condições apresentadas pela empresa vencedora para assegurar que o contrato possa ser cumprido com qualidade e sem riscos para os serviços essenciais fornecidos pela SEMCAT

II. DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA NETLINK E DA IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME

A empresa NETLINK LTDA., em suas contrarrazões, sustenta que a proposta apresentada é perfeitamente executável, estando o valor ofertado em plena consonância com os preços praticados no mercado local. Nesse sentido, argumenta que sua estrutura operacional e a proximidade com os locais a serem atendidos proporcionam uma significativa redução de custos, o que é refletido na competitividade de sua proposta. A NETLINK justifica, inclusive, que já possui cabeamento de fibra ótica instalado em sete dos 26 pontos contemplados no certame, fator que naturalmente contribui para uma oferta com valores inferiores, sem, contudo, comprometer a qualidade ou a viabilidade dos serviços.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Outro aspecto relevante trazido pela NETLINK em defesa de sua proposta é a pequena diferença de apenas R\$ 2,00 entre o valor apresentado e o da segunda colocada, o que reforça que a oferta não é apenas vantajosa, mas também próxima dos valores praticados no mercado para serviços semelhantes. A argumentação da NETLINK busca demonstrar que, diante dessa pequena margem de diferença, não há razões para se questionar a viabilidade econômica da proposta vencedora, que, ao contrário, reflete uma competitividade saudável e benéfica ao interesse público.

A NETLINK também assevera que a Lei nº 14.133/2021 permite a realização de diligências para verificar a exequibilidade das propostas em caso de dúvidas, reafirmando que inexecuibilidade não é uma presunção absoluta e inflexível, mas sim um conceito que deve ser analisado sob uma perspectiva relativa e circunstanciada. De acordo com a empresa, o procedimento de diligência visa justamente permitir que o licitante comprove a viabilidade de sua proposta, o que foi cumprido no caso em questão, sendo apresentados documentos que atestam sua capacidade de executar o contrato dentro dos valores ofertados.

Contudo, ainda que as justificativas apresentadas pela NETLINK em suas contrarrazões sejam, de fato plausíveis, o recurso da recorrente não pode ser provido diante das irregularidades administrativas supervenientemente constatadas, as quais impedem a continuidade do certame. Durante a análise documental, foi identificada a existência de contratos de fornecimento de internet com características privadas, que foram firmados diretamente pela SEMCAT com a NETLINK para prestação de serviços em unidades da pasta, como CRAS, CREAS e CAPS. A falta de formalização regular desses contratos junto aos processos de contratação pública evidencia um lapso administrativo interno, que precisa ser sanado antes que se dê continuidade a qualquer nova contratação.

Esse lapso administrativo não é um mero detalhe burocrático, mas sim uma irregularidade substancial que compromete a integridade do processo licitatório e levanta questionamentos sobre a conformidade das contratações. Diante desse quadro, torna-se imprescindível uma apuração detalhada por parte da SEMCAT quanto à extensão dos contratos vigentes e sua adequação às normas que regem as contratações públicas, o que inviabiliza o prosseguimento deste certame. A continuidade do processo, nas atuais condições, pode representar riscos para a Administração, uma vez que a contratação pode se dar sem a devida regularidade e transparência exigidas.

Em função das inconsistências detectadas, recomenda-se, portanto, que o presente certame seja revogado, assegurando-se que, antes de novas contratações, seja realizada uma completa verificação e regularização dos contratos de internet nas unidades sob gestão da SEMCAT. Esse processo de revisão interna garantirá que os futuros procedimentos licitatórios sejam conduzidos com a devida conformidade, observando-se o princípio da legalidade e preservando-se o interesse público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Assim, embora a proposta da NETLINK apresente elementos que justificariam sua aceitação, o conjunto de falhas administrativas supervenientes impede o prosseguimento do certame, demandando a revogação e reavaliação das contratações. Dessa forma, o recurso da recorrente PLAN - PLANEJAMENTO PROJETOS CONSULTORIAS E CONSTRUÇÕES LTDA. deve ser desprovido, não por improcedência dos argumentos, mas pela impossibilidade de continuidade do certame diante das irregularidades administrativas detectadas, cuja solução prévia é imprescindível para a manutenção da integridade dos processos de contratação da SEMCAT.

III. FALHAS ADMINISTRATIVAS E O DEVER DE DILIGÊNCIA

A PLAN argumenta que o procedimento licitatório teria negligenciado o dever de diligência ao analisar a exequibilidade da proposta da NETLINK, sobretudo em razão da significativa diferença entre o valor ofertado e a estimativa inicial. Segundo a recorrente, a continuidade da contratação sem comprovações adicionais poderia expor o município ao risco de uma execução contratual inadequada e potencialmente deficitária, sugerindo que a proposta da NETLINK não atenderia aos padrões de viabilidade exigidos para o serviço contratado.

É essencial esclarecer, contudo, que a Secretaria Municipal de Licitações (SML) atuou com total diligência durante a condução do certame, observando rigorosamente todas as etapas de verificação documental e de viabilidade das propostas apresentadas. A equipe responsável analisou minuciosamente a documentação da NETLINK, conforme os critérios previstos no edital, e confirmou que a proposta atendia aos requisitos legais e de mercado exigidos para a prestação dos serviços. Em nenhum momento houve omissão ou descuido na análise dos documentos ou na verificação da exequibilidade.

Ademais, a NETLINK apresentou documentos comprobatórios que indicavam a viabilidade de sua proposta, considerando sua estrutura preexistente e sua proximidade com os locais de instalação. A empresa demonstrou possuir cabeamento de fibra ótica em alguns dos pontos a serem atendidos, justificando, assim, o valor competitivo ofertado. Esses elementos foram devidamente considerados pela SML, que, à época, validou a proposta com base nas informações fornecidas e em conformidade com as normas aplicáveis.

Importante destacar que a descoberta de contratos aparentemente irregulares firmados entre a NETLINK e unidades da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT) ocorreu apenas em fase avançada do certame, sem qualquer influência na condução inicial do processo licitatório. Tais contratos, que agora levantam questionamentos quanto à sua regularidade, não eram de conhecimento prévio do órgão licitante, configurando uma situação superveniente que independe das diligências realizadas pela SML.

Nesse sentido, tendo em vista razões de interesse público decorrente de fato superveniente, necessário que seja a licitação revogada para que se proceda



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

uma melhor avaliação de todos os termos do edital e seus anexos, em especial do Termo de Referência, no tocante à correta especificação dos quantitativos e confirmação da pesquisa mercadológica, diante de preços tão dispares que foram apresentados, a fim de que a licitação de fato atenda, em toda a sua totalidade, as necessidades da Administração.

Ressalte-se que, a revogação de licitações valendo-se da discricionariedade, levando em consideração a conveniência do órgão licitante em relação ao interesse público, e respeitando os princípios contidos na Lei de Licitações, é medida perfeitamente legal.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho leciona que *“A revogação do ato administrativo funda-se em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público. No exercício de competência discricionária, a Administração desfaz seu ato anterior para reputá-lo incompatível com o interesse público. (...) Após praticar o ato, a Administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá, então, o desfazimento do ato anterior”*.

Portanto, reitera-se que a SML cumpriu plenamente o dever de diligência e que os possíveis contratos irregulares firmados anteriormente com a NETLINK constituem um fato novo e alheio à análise inicial do certame. Essa situação superveniente demanda uma reavaliação por parte da SEMCAT, e, em razão desse novo contexto, impõe-se uma análise mais ampla das contratações de internet já existentes nas unidades sob sua gestão antes da continuidade do presente processo licitatório.

IV. DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA PARA REVOGAÇÃO DO CERTAME

Diante do cenário apresentado, cabe destacar que a Lei nº 14.133/2021, confere à Administração Pública a prerrogativa de revogar o certame licitatório, desde que existam razões de oportunidade e conveniência que justifiquem tal medida.

A Administração tem a prerrogativa de revogar seus próprios atos, quando estes não se mostrarem mais convenientes e oportunos para o atendimento do interesse público, ou de invalidá-los em caso de ilegalidade.

Tal entendimento está consolidado na Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal, transcrita a seguir, editada à luz da Lei n. 8.666/1993, mas que segue aplicável sob a égide da Lei n. 14.133/2021:

“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. Nesse sentido, para que seja regular, a revogação da licitação pressupõe a ocorrência de fato superveniente ao da autorização de abertura, que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno, com o potencial risco de não atendimento ao interesse público perseguido”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

A Revogação e a anulação de um processo licitatório estão previstas no artigo 71 da Lei 14.133/21, abaixo transcrito:

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

(...) II - **revogar a licitação** por motivo de conveniência e oportunidade; (...) § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado”.

No presente caso, as falhas apontadas pela PLAN, aliadas à nova informação sobre contratos possivelmente irregulares firmados entre a NETLINK e a SEMCAT, reforçam a necessidade de se avaliar se o processo em andamento realmente se ajusta aos princípios e às finalidades da Administração Pública. Embora a NETLINK tenha justificado que sua estrutura operacional e proximidade com os pontos a serem atendidos permitiriam uma proposta com valores mais competitivos, a significativa discrepância entre seu valor ofertado e a estimativa inicial levantada pela Administração traz, inevitavelmente, questionamentos quanto à capacidade da empresa de realizar o objeto contratual com a qualidade e regularidade esperadas.

A preocupação com a exequibilidade financeira da proposta é reforçada pelo fato de que valores muito abaixo da média de mercado podem comprometer a execução contratual, afetando diretamente o interesse público. A Administração não pode correr o risco de que uma execução contratual deficiente impacte os serviços essenciais prestados pela SEMCAT, como aqueles realizados nos CRAS, CREAS e CAPS. Caso os valores propostos pela NETLINK não se mostrem suficientes para cobrir os custos reais, a continuidade do certame poderá resultar em uma contratação que comprometa tanto a qualidade dos serviços quanto o próprio atendimento às necessidades dos cidadãos.

Além disso, a revelação de contratos anteriormente firmados com a NETLINK para serviços semelhantes, mas sem a formalização adequada junto aos processos de contratação pública, traz uma preocupação adicional. Esses contratos, cuja existência não era de conhecimento do órgão licitante, configuram um fator superveniente que exige uma reavaliação rigorosa por parte da SEMCAT. Antes de prosseguir com a contratação, é necessário investigar a extensão desses contratos para assegurar que a nova contratação não incorra em sobreposição de serviços ou em potenciais irregularidades administrativas.

A eventual revogação do certame também se justifica pela necessidade de preservar a integridade dos processos licitatórios. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração deve garantir não apenas a vantajosidade das propostas, mas também a conformidade com os princípios da legalidade, transparência e eficiência. Diante de fatos novos e relevantes como os que surgiram neste caso, a Administração tem o dever de utilizar a prerrogativa de revogação para proteger o interesse público, mesmo que as justificativas da NETLINK demonstrem, a princípio, uma intenção de cumprir as exigências do edital.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Por fim, considerando a possibilidade de uma execução contratual insatisfatória e a descoberta de contratos possivelmente irregulares, uma reavaliação completa do processo é não apenas recomendável, mas também imprescindível.

V. DA DESNECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO ANTES DA HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO DO CERTAME

A jurisprudência pátria, de forma consolidada, tem se posicionado no sentido de que a revogação de um processo licitatório, antes da homologação e adjudicação do objeto, não exige a observância do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o licitante, nesse estágio, detém apenas uma mera expectativa de direito. A Administração Pública, no exercício do seu poder discricionário, pode revogar o certame sem a necessidade de ouvir previamente os participantes, pois ainda não há direito adquirido por parte dos licitantes. Este entendimento se fundamenta no fato de que a licitação é um procedimento administrativo e, como tal, pode ser alterado ou revogado, em razão de interesse público, a qualquer momento antes de sua conclusão formal.

Em decisão proferida no RMS nº 200602710804, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) esclareceu que, antes da homologação e adjudicação do objeto da licitação, o vencedor não detém qualquer direito adquirido. A corte afirmou que "a revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório", considerando que o licitante, nesse momento, possui apenas uma expectativa de direito e não um direito consolidado. Assim, a Administração pode revogar o certame por razões de conveniência ou oportunidade, sem a obrigatoriedade de garantir ao licitante o direito ao contraditório, pois este não é titular de um direito substancial antes da formalização do contrato.

No julgamento do Agravo de Instrumento nº 4005547-51.2016.8.24.0000, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina também abordou a questão, destacando a inexistência de violação ao contraditório em casos de revogação de licitação ainda não homologada. O Tribunal destacou que a revogação do certame pode ocorrer "a qualquer tempo pela autoridade competente para a aprovação do procedimento licitatório", sendo desnecessária a abertura de contraditório quando o processo ainda não alcançou a fase de homologação e adjudicação. A decisão reafirma que o vencedor de uma licitação não é titular de um direito antes da assinatura do contrato, possuindo apenas uma mera expectativa de direito, o que justifica a revogação do procedimento sem que se configure violação aos direitos processuais do licitante.

É importante notar que a revogação da licitação antes da homologação e adjudicação, além de ser legalmente permitida, encontra respaldo na própria Lei nº 8.666/93, que confere à Administração Pública a prerrogativa de revogar o certame por razões de interesse público. O artigo 49 da referida lei permite que, em caso de revogação, "não será necessário o contraditório, pois não há direito adquirido pelo



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

licitante antes da homologação". O STJ, no caso do RMS nº 200602710804, corrobora esse entendimento, reforçando que o licitante, ao participar de uma licitação, não tem direito a ser protegido em face de um possível desfazimento do processo antes da adjudicação e homologação do objeto.

A jurisprudência também esclarece que, embora o contraditório e a ampla defesa sejam garantias constitucionais essenciais em diversas fases processuais, no contexto da licitação, essas garantias só se fazem necessárias quando o licitante adquire um direito substancial, o que ocorre apenas após a homologação e adjudicação. Como ressaltado pelo STJ, "só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado" (RMS nº 200602710804). Portanto, até esse momento, o licitante não tem um direito consolidado que justifique a abertura de um processo contraditório.

Por fim, a interpretação dos tribunais superiores reforça a ideia de que a mera expectativa de direito do licitante não gera, por si só, a necessidade de contraditório, como afirmado no julgamento do Agravo de Instrumento nº 4005547-51.2016.8.24.0000. A expectativa de direito é um direito em potencial, que poderá ou não se concretizar dependendo da decisão da Administração Pública, e, por isso, a revogação do certame, antes da adjudicação e homologação, não configura violação dos direitos do licitante, uma vez que não há, nesse momento, um direito substancial a ser protegido. Isso reforça a compreensão de que, antes da assinatura do contrato, não há o que ser discutido em termos de contraditório, senão vejamos:

“ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO. 1. Licitação obstada pela revogação por razões de interesse público. 2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado. 3. Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido. 4. A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. 5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado. 6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. 7. Recurso ordinário não provido. (STJ, RMS nº (...)) O vencedor do processo licitatório não é titular de nenhum direito antes da assinatura do contrato. Tem mera expectativa de direito, não se podendo falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa, previstos no § 3º do artigo 49 da Lei n. 8.666/93. Precedentes (STJ. Ministra Eliana Calmon). Com a devida fundamentação, pode a administração pública revogar seus próprios atos, sendo legal a anulação de processo licitatório quando o edital do certame está eivado de irregularidades. 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) (TJSC. Rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4005547-51.2016.8.24.0000, de Palhoça, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 24-01-2017).”



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Dessa forma, pode-se concluir que, enquanto não houver a homologação e adjudicação do objeto da licitação, a revogação do certame não requer a abertura do contraditório. A mera expectativa de direito do licitante não assegura o exercício de ampla defesa, sendo o processo administrativo passível de revogação a qualquer tempo, desde que devidamente fundamentado no interesse público,

VI. DA CONCLUSÃO

Após detida análise do recurso apresentado pela PLAN e das contrarrazões da NETLINK, constatou-se que o contexto exige uma avaliação mais aprofundada da exequibilidade da proposta vencedora, especialmente diante dos indícios de contratos anteriores entre a NETLINK e a SEMCAT, firmados sem a devida formalização nos processos de contratação pública. Importa ressaltar que não se está, em nenhum momento, sugerindo má-fé por parte de quaisquer dos envolvidos. Ocorre, sim, que os fatos supervenientes agora revelados ditam a necessidade de novos atos administrativos, tornando inoportuna a continuidade do certame. A descoberta desses contratos aparentemente irregulares configura uma situação que interfere diretamente na continuidade do certame, exigindo prudência para resguardar a conformidade legal e a qualidade dos serviços a serem prestados.

A revogação do certame é, portanto, recomendável por razões de oportunidade e conveniência, com base no artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, que confere à Administração a prerrogativa de suspender o processo sempre que houver razões fundamentadas para resguardar o interesse público. Essa medida permitirá uma reavaliação criteriosa dos parâmetros de contratação e das condições de mercado, assegurando que a execução do contrato seja realizada sem riscos de comprometimento da qualidade e da regularidade dos serviços prestados nas unidades geridas pela SEMCAT, como CRAS, CREAS e CAAPS. Ao revisar e readequar o processo, a Administração terá condições de garantir uma contratação mais segura e plenamente alinhada aos princípios de transparência, eficiência e vantajosidade.

Dessa forma, recomenda-se que a Administração revogue o presente certame e, com base nas informações apuradas, consubstanciado no art. 71, inciso II da lei federal nº 14.133/21, com o consequente **DESPROVIMENTO/ INDEFERIMENTO do recurso interposto.**

É o nosso parecer, SMJ.

Ananindeua (PA), 06 de novembro de 2024.

DAVID REALE DA MOTA.
PROCURADOR MUNICIPAL – PORTARIA 025/2015 – PGM/PMA.