

**Processo Administrativo nº 8516265-02.2024.8.06.0000.**

**Assunto:** Análise dos recursos administrativos interpostos em face da intenção de anulação parcial do Pregão Eletrônico nº 02/2025.

## **PARECER**

### **I – DO RELATÓRIO**

Trata-se, no presente caso, de recursos administrativos interpostos pelas empresas SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL e MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES, participantes do Pregão Eletrônico nº 02/2025, em face do ato da Comissão Permanente de Contratação (COPECON) do e. TJCE que informou a intenção de anular parcialmente o certame.

De início, cabe ressaltar que o Pregão Eletrônico nº 02/2025, regido pela Lei Federal nº 14.133/2021, buscou a contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de links de comunicação de dados.

Após a desclassificação das empresas classificadas em 1º e 2º lugar, a SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL (3ª colocada) sagrou-se vencedora, tendo sido adjudicado o objeto à empresa e, ao final, confeccionado o Termo de Homologação do referido Pregão Eletrônico (fls. 2123-2124).

Entretanto, ao remeter a proposta de minuta de contrato à Consultoria Jurídica (CONJUR), observou-se que a empresa classificada em 4º lugar (MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES) declarou ser Empresa de Pequeno Porte (EPP), colocando-a em situação de “empate ficto” (art. 44 da Lei Complementar 123/2006) com a 3ª colocada.

Assim, antes da convocação da 3ª colocada, deveria ter sido oportunizado à EPP o direito de exercer a prerrogativa prevista no art. 45, I da Lei Complementar 123/2006, de apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame.

Diante dessa omissão, o órgão de assessoramento jurídico entendeu imprescindível a reavaliação da legalidade do procedimento adotado, especialmente quanto à homologação e adjudicação, ante possível violação ao regime jurídico diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte (fls. 2242-2245).

Nesse sentido, considerando que o vício procedimental comprometeu o devido processo legal administrativo e a isonomia entre os licitantes, impondo a sua correção por meio da anulação dos atos subsequentes à omissão, foi oportunizada a manifestação prévia por parte dos interessados (fl. 2845).

De outro lado, em vista às ponderações da CONJUR, a Pregoeira do certame convocou sessão virtual de desempate ficto (fl. 2250), com acesso aos demais licitantes, ocasião em que a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP), valendo-se da prerrogativa legal assegurada pela Lei Complementar 123/2006, apresentou lance de desempate no valor de R\$1.042.800,00 (fls. 2272; 2804-2805).

Após o aviso de pretensão de anulação parcial do certame, a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES defendeu que a sessão virtual de desempate ficto sanou o vício ocorrido, razão pela qual pleiteia a manutenção do lance ofertado na referida ocasião, e as consequentes adjudicação e homologação (fls. 2869-2939).

Por sua vez, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, inicialmente vencedora da disputa, interpôs recurso, alegando, em síntese, a preclusão do direito ao desempate ficto, ante a inação da interessada no momento procedimental adequado, e, em caso de anulação, desrespeito aos princípios da segurança jurídica, legalidade e vinculação ao instrumento convocatório (fls. 2869-2939).

Em sede de contrarrazões, a SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL reforçou os argumentos utilizados no seu recurso e requereu, ao fim, a rejeição do pedido da empresa Mendex, a manutenção do resultado inicial do certame, e, subsidiariamente, que o certame seja totalmente anulado e haja ressarcimento dos gastos realizados para prestação dos serviços (fls. 2869-2939).

Encaminhados os autos à Comissão Permanente de Licitação do TJ/CE, a Pregoeira se manifestou (fls. 2940-2943), em defesa da legalidade do ato ora recorrido, preliminarmente, pela admissibilidade dos recursos administrativos apresentados, e, no mérito, pelo desprovemento, por lhes faltarem substrato jurídico capaz de desfazer a decisão recorrida.

Por conseguinte, remeteu os autos ao opinativo desta Consultoria Jurídica com posterior decisão do Presidente desta e. Corte de Justiça.

**Eis um breve relatório. Cumpre-nos opinar.**

## **II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO**

Prefacialmente, cumpre-nos ressaltar que este órgão consultivo analisará, unicamente, os aspectos jurídicos das manifestações apresentadas, emitindo, ao final, parecer opinativo, cabendo, no entanto, a Presidência do TJ/CE decidir sobre sua admissibilidade e acolher ou não o mérito.

## **III – DA ADMISSIBILIDADE**

Antes de analisar o mérito dos recursos, é necessário averiguar se os pressupostos de sua admissibilidade se apresentam em consonância aos normativos que regulamentam o processo licitatório em questão.

Observa-se, por meio do aviso de revogação às fl. 2845, que foi conferido aos licitantes o direito ao contraditório e à ampla defesa de forma prévia, através de manifestação, no prazo comum de 05 (cinco) dias úteis, contado da publicação do aviso.

Em relação à contagem dos prazos, vejamos:

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

§ 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:

I - o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;

Analisando detidamente os autos, nota-se que o aviso de revogação foi publicado em 9.5.2025, e, em 13.5.2025 e 16.5.2025, as empresas MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES e SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, respectivamente, manifestaram intenção de recorrer, enviando as razões por e-mail.

Assim, preliminarmente, somos pelo conhecimento dos recursos administrativos, por entendermos que se encontram preenchidos, *in casu*, os requisitos de admissibilidade exigidos.

## **IV – DA ANÁLISE JURÍDICA**

Conforme dito anteriormente, após a desclassificação das propostas inicialmente classificadas em 1º e 2º lugar, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL (3ª colocada), foi declarada vencedora, com a posterior adjudicação do objeto e emissão do correspondente Termo de Homologação (fls. 2123-2124).

Todavia, no curso da análise da minuta contratual, constatou-se vício procedimental relevante, decorrente da não observância das prerrogativas conferidas às empresas de pequeno porte (EPP) pela Lei Complementar nº 123/2006, em especial o previsto

no art. 44, §2º, c/c art. 45, I.

Conforme o art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006, nas licitações públicas deverá ser assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação às microempresas e empresas de pequeno porte, hipótese verificada quando a proposta dessas empresas for até 5% superior à proposta mais bem classificada, no caso de Pregão.

Nessa situação, nos termos do art. 45, I, da LC nº 123/2006, a EPP mais bem classificada tem o direito de apresentar proposta de preço inferior àquela inicialmente vencedora, assegurando-se a adjudicação em seu favor. Vejamos:

Lei Complementar 123/2006

(...)

**Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.**

**§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.**

**§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.**

**Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:**

**I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado.**

(...) Grifos nossos

No presente certame, a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES, classificada em 4º lugar, declarou-se como EPP, e encontrava-se em situação de empate ficto com a 3ª colocada, empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL. Todavia, não foi oportunizado à EPP o exercício do direito previsto no art. 45, I da LC 123/2006, o que configura violação ao regime jurídico diferenciado instituído para promoção do tratamento favorecido a tais empresas.

A ausência dessa oportunidade caracteriza ilegalidade no procedimento licitatório, nos termos do art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021, o qual expressamente autoriza a anulação do certame, de ofício ou por provocação, sempre que identificada ilegalidade insanável. Ademais, o §1º do referido artigo determina que, ao pronunciar a nulidade, a autoridade deve indicar expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e instaurar procedimento para apuração da

responsabilidade de quem tenha dado causa. Observe-se:

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.**

(...) GN

Assim, a omissão quanto ao tratamento diferenciado previsto na LC nº 123/2006 **enseja a anulação parcial dos atos praticados após o julgamento das propostas (adjudicação e homologação)**, retornando-se o procedimento à fase anterior à adjudicação à empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, a fim de permitir o exercício do direito de preferência pela empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES, conforme lhe assegura a legislação vigente.

Cumprido destacar que, conforme o **§3º do art. 71 da Lei nº 14.133/2021**, foi garantida a **prévia manifestação dos interessados**, tendo as empresas participantes sido regularmente notificadas e, querendo, apresentado suas alegações.

Através de recurso (fls. 2869-2939), a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES defendeu, em suma, que a sessão virtual de desempate ficto realizado pela pregoeira sanou o vício ocorrido, pleiteando, ao fim, a manutenção do lance ofertado na referida ocasião, e a adjudicação e homologação do certame.

De outro lado, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL interpôs recurso (fls. 2869-2939), alegando, em síntese, a preclusão do direito ao desempate ficto, ante a inação da interessada no momento procedimental adequado, e, em caso de anulação, desrespeito aos princípios da segurança jurídica, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, pleiteando, ao fim, a rejeição do pedido da empresa Mendex, a manutenção do resultado inicial do certame, e, subsidiariamente, que o certame seja totalmente anulado e haja ressarcimento dos gastos

realizados para prestação dos serviços. Vejamos:

## II. DOS FATOS

(...)

4. A Recorrente participou regularmente do presente pregão na data designada para a realização do certame. Após o início da sessão pública, foram apresentadas as propostas e iniciada a fase de lances. Concluídos os procedimentos previstos, a proposta da SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA, foi declarada aceita e habilitada em 09/04/2025, às 09h54min36s. Na ocasião, nenhuma das empresas concorrentes manifestou intenção de interpor recurso administrativo, conforme registrado no Termo de Adjudicação reproduzido abaixo.

(...)

5. Destaca-se que após a adjudicação do objeto à empresa SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA., o órgão Licitante realizou uma reunião com a empresa Recorrente, vencedora do Certame, com o objetivo de conhecer a equipe responsável pela execução do contrato. Posteriormente, em 29/04/2025, a empresa HABILITADA adquiriu os equipamentos necessários para a prestação dos serviços. O valor total despendido foi de R\$ 24.675,00 (vinte e quatro mil, seiscentos e setenta e cinco reais), conforme comprova a nota fiscal anexa.

6. No entanto, em 02/05/2025 (sexta-feira), a Recorrente foi surpreendida com o recebimento de um e-mail enviado pelo Órgão Licitante do Tribunal de Justiça do Ceará, informando sobre a possibilidade de um desempate fictício com a empresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda.

7. Destarte, tal decisão configura evidente descumprimento das normas estabelecidas no edital, além de violar o Princípio da vinculação ao instrumento convocatório, comprometendo, assim, a lisura e a legalidade do certame licitatório, conforme será demonstrado a seguir. A irregularidade perpetrada acarreta séria insegurança quanto à prestação dos serviços e oferecimento dos produtos a serem contratados, vez que implica em descumprimento editalício e legal em relação à importância dos itens que compõem o edital.

(...)

## III. DO DIREITO

11. A empresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda. manifestou-se quanto ao suposto direito ao empate ficto somente após a empresa SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA. já ter sido devidamente habilitada, com a fase recursal administrativa encerrada perante o Órgão Licitante. Ressalte-se, ainda, que a empresa vencedora do certame já havia, inclusive, adquirido os equipamentos necessários para a prestação dos serviços.

12. Deste modo, o direito da microempresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda. ao benefício do empate ficto restou precluso, nos termos do § 3º do art. 45 da Lei Complementar nº 123/2006, uma vez que a empresa deixou de se manifestar de forma oportuna sobre a matéria após o encerramento da fase de lances, além de não ter apresentado intenção de interpor recurso administrativo no momento adequado.

Vejamos:

(...)

14. Portanto, a tentativa da empresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda. de questionar o resultado do certame após o fechamento da fase recursal é intempestiva e sem respaldo legal, uma vez que o direito ao empate ficto deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos no edital e durante a fase processual adequada.

15. No processo administrativo existem alguns princípios que norteiam o correto funcionamento dos processos licitatórios. Tais princípios estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro, tanto na Lei de Licitações quanto na Constituição Federal.

16. Os princípios ora mencionados, são o da LEGALIDADE, SEGURANÇA JURÍDICA e da VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

(...)

19. Neste sentido, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é um dos alicerces do processo licitatório no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

20. Este princípio assegura que todas as disposições contidas no edital, que é o documento base de uma licitação, sejam rigorosamente cumpridas tanto pela Administração Pública quanto pelos licitantes.

(...)

24. Destarte, além da necessidade de cumprimento do edital e da legislação de regência por todos os proponentes, cabe ao Pregoeiro dar cumprimento ao Edital, pelo que, não poderia haver outra conclusão a não ser a inabilitação da Recorrida, haja vista a manifesta ausência de intenção recursal, tendo seu direito precluído, o que determina o Certame é causa de DESCLASSIFICAÇÃO, conforme determina a legislação de regência e em respeito aos termos editalícios.

(...)

37. Concluindo, restou claro que a empresa recorrida não poderia estar habilitada e, consequentemente, não pode ser contratada pela Administração, devendo ser então desclassificada, uma vez que teve seu direito precluso, conforme determina o ordenamento jurídico brasileiro.

38. Desta forma, o princípio da vinculação ao edital estabelece que as regras do processo licitatório devem ser observadas e respeitadas por todos os participantes, não sendo possível a alteração ou a contestação de aspectos do certame após a sua regular finalização. No presente caso, a ausência de manifestação da empresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda. dentro dos prazos estabelecidos no edital compromete a segurança jurídica e a regularidade do certame, uma vez que qualquer alteração após o encerramento da fase de lances poderia comprometer a lisura e a legalidade do processo licitatório.

#### IV. DOS PEDIDOS

39. Por todo o exposto e diante dos fatos narrados, requer:

a) que seja rejeitado o pedido da empresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda.,

tendo em vista a preclusão do direito de invocar o empate ficto, conforme disposto no § 3º do art. 45 da Lei Complementar nº 123/2006;

b) que seja mantido o resultado do certame, com a homologação da proposta da SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA como vencedora, considerando a regularidade de sua habilitação e a aceitação de sua proposta;

c) seja garantida a segurança jurídica e a integridade do processo licitatório, conforme os princípios da legalidade, transparência e vinculação ao edital;

d) Subsidiariamente, caso se entenda, ainda que de forma excepcional, que a empresa Mendex Networks Telecomunicações Ltda. possui direito à habilitação no presente certame, requer-se que o edital seja integralmente anulado, com a consequente invalidação de todos os atos praticados até o momento e a reabertura do processo licitatório desde a fase inicial, a fim de preservar os princípios da isonomia, legalidade e vinculação ao instrumento convocatório e que a empresa SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA seja ressarcida dos gastos realizados para a prestação dos serviços; (...)

No que tange às razões recursais da empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, quanto à suposta preclusão e à segurança jurídica, esclarece-se que **não há**, no ordenamento, previsão de **preclusão ao exercício do direito de preferência quando a própria Administração não cumpriu com sua obrigação legal** de oportunizar o exercício do direito previsto no art. 45 da LC 123/2006.

Em verdade, a pretendida anulação é a efetivação do reconhecido **princípio da autotutela**, consistente na prerrogativa da Administração Pública de rever seus próprios atos, **anulando-os quando ilegais** ou revogando-os por motivo de conveniência e oportunidade.

No caso em análise, a Administração Pública deixou de aplicar o procedimento previsto no art. 45 da LC nº 123/2006, ao não oportunizar à empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES (EPP) a possibilidade de apresentar proposta de menor valor, nos termos do chamado “empate ficto”. Essa omissão constitui **vício de legalidade**, pois afronta norma legal cogente e o **princípio constitucional da isonomia**, uma vez que impede que a EPP usufrua do tratamento favorecido legalmente instituído.

Nesse contexto, a alegação de “preclusão” é improcedente, pois a prerrogativa da EPP não depende unicamente de iniciativa própria, mas sim da atuação obrigatória da Administração em observância ao regime jurídico diferenciado. A autotutela, portanto, impõe à Administração o **dever de anular os atos praticados com vício**, independentemente da vontade ou conveniência da parte beneficiada ou prejudicada pela



ilegalidade, e sem que isso configure afronta à segurança jurídica.

Sobre outro ponto, é justamente em respeito ao **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, cuja essência estabelece que as regras do processo licitatório devem ser observadas e respeitadas por todos os participantes, inclusive pela Administração, que as prerrogativas da Lei Complementar nº 123/2006 deveriam ter sido aplicadas, senão vejamos:

Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2025

(...)

#### 4.3. PARTICIPAÇÃO

(...)

4.3.3. O licitante que desejar utilizar-se das prerrogativas da Lei Complementar nº 123/2006, deverá declarar no campo específico do sistema que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3º da referida Lei, estando apto a usufruir do **tratamento favorecido constante em seus art. 42 a 49, observado o disposto nos §§ 1º ao 3º do art. 4º, da Lei n.º 14.133/2021.** (GN)

Ressalte-se que eventuais **inconformismos com os termos do Edital**, na forma do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, deveria ser **impugnado em até 3 dias úteis** antes da data de abertura do certame. A inércia em impugnar oportunamente implica preclusão do direito de questionamento posterior, sendo inadmissível que apenas após resultados desfavoráveis de atos subsequentes venha a ser manifestada a discordância.

Além do mais, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, na aplicação desta lei, serão observados, dentre outros, os **princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, da transparência, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade.**

É sabido que a obrigatoriedade da vinculação ao instrumento convocatório, estampada no referido artigo, é reflexo direto do **princípio constitucional da legalidade**, traduzido, ainda, na máxima de que **o edital faz lei entre as partes**.

Então, além da lei, o ato convocatório determina, previamente, as condições a serem observadas por todos os envolvidos na licitação, inclusive a própria Administração, o que significa que todas as fases da licitação devem se conformar estritamente às regras e condições estabelecidas no edital.

Cabe, ademais, trazer o entendimento do **Tribunal de Contas da União**, exposto no Acórdão 2730/2015-Plenário, no que se refere a vinculação ao instrumento convocatório:

ENUNCIADO: Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição

das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.** (TCU, Acórdão 2730/2015 – Plenário, Relator: Bruno Dantas, Data da Sessão: 28/10/2015, GN) <sup>1</sup>

A falha constatada no procedimento — qual seja, a não aplicação das prerrogativas concedidas às empresas de pequeno porte — resultou em **quebra dos princípios da vinculação ao procedimento licitatório e da isonomia**, na medida em que a empresa enquadrada como EPP não pôde exercer o seu direito.

Sob outro enfoque, quanto ao pedido subsidiário de **ressarcimento de eventuais gastos realizados para prestação do serviço**, na hipótese de anulação do certame, **não vislumbramos amparo legal para o deferimento do pleito.**

Apesar da homologação do certame, **não houve celebração do contrato administrativo**, tampouco **prestação de serviços** pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL. A assinatura do contrato é o marco jurídico que vincula as partes, a partir do qual surgem direitos e obrigações recíprocos entre a Administração e o particular.

Nos termos da jurisprudência consolidada, **a homologação de licitação e a adjudicação do objeto não conferem ao licitante vencedor um direito adquirido, mas mera expectativa de direito, subordinada à assinatura do contrato e à manutenção da legalidade de todos os atos do certame.** Observe-se:

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. REVOGAÇÃO APÓS HOMOLOGAÇÃO. PREÇO ACIMA DO MERCADO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADA. 1. O Poder Público pode revogar o processo licitatório quando comprovado que os preços oferecidos eram superiores ao do mercado, em nome do interesse público. 2. Para ultrapassar a motivação do ato impugnado seria necessária dilação probatória, incompatível com a estreita via do mandado de segurança. 3. O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. 4. **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 nº 8.666/93. Precedentes. 5. Recurso ordinário desprovido. (RMS 30.481/R1, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009, GN)

<sup>1</sup> Acesso em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-20475/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-20475/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA. REVOGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO. REVISÃO DO JULGADO COMBATIDO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIO REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO- PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 2. **“O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. 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 nº 8.666/93” (RMS 30.481/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009). 3. No mais, o Tribunal de origem, com base no contexto fático-probatório dos autos, concluiu que ficou configurado o interesse público na revogação do certame em comento, ao considerar a necessidade de se garantir tratamento isonômico às partes, facultando aos licitantes a apresentação de novas propostas. É inviável, portanto, analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.” (STJ - REsp: 1731246 SE 2018/0050068-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2018, GN).

Assim, qualquer expectativa frustrada não gera, por si só, dever de indenizar, sobretudo quando o próprio certame é anulado por vício procedimental insanável, como no presente caso.

Além disso, **não há nos autos qualquer comprovação de despesa efetiva** realizada pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL que tenha relação direta com a execução do objeto licitado. Não foram apresentadas notas fiscais, contratos de terceiros, empenhos ou outros documentos capazes de demonstrar prejuízo concreto ou dano material.

O que o art. 149 da Lei nº 14.133/2021 estabelece é que a nulidade do contrato não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável.

Sob essa perspectiva, a licitante não pode exigir o pagamento de despesas ou indenização por serviços não executados e referentes a rescisão de contrato inexistente, portanto, **não havendo relação contratual constituída nem prestação de serviços a ser**

**indenizada, o referido pedido deve ser indeferido.**

Ao fim, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, de forma subsidiária, pleiteia a **anulação total do certame**, com a invalidação de todos os atos praticados e o consequente retorno à fase inicial da licitação. Contudo, **tal pretensão não encontra respaldo jurídico, não atende ao princípio da eficiência e contraria entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU).**

Nos termos do art. 71, §1º da Lei nº 14.133/2021, a autoridade competente, ao reconhecer a nulidade de atos administrativos, deve restringir os efeitos da anulação aos atos viciados e seus subsequentes, preservando os atos válidos já praticados:

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.

(...) GN

Assim, a legislação adota a técnica da **invalidação parcial**, com vistas à preservação do interesse público e da eficiência administrativa, evitando-se a repetição de atos válidos e regulares.

No caso concreto, o vício identificado refere-se exclusivamente à ausência de oportunidade para exercício do direito de preferência pela empresa EPP, nos termos do art. 45, I da LC nº 123/2006. Trata-se, portanto, de vício circunscrito à fase de julgamento das propostas, o que não contamina fases anteriores do certame.

Para que se justifique a anulação integral de uma licitação, é necessário que o vício atinja elementos centrais do procedimento ou comprometa a sua finalidade, o que não se observa no presente caso. O erro está claramente localizado e é passível de correção sem comprometer a validade dos demais atos.

Sobre o tema, o **Tribunal de Contas da União** entende reiteradamente que é facultado ao gestor, dentro da sua esfera de discricionariedade, **invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento e retomar o certame do momento imediatamente anterior ao ato ilegal**. Nesse sentido, vejamos:

É possível, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/93, a **anulação de ato ou fase da**

licitação que não afete a totalidade do certame, bem como de atos e fases subsequentes, pela autoridade competente para a homologação, a qualquer tempo. Nessa situação, o procedimento licitatório deverá ser devolvido para a comissão de licitação, a fim de que refaça os atos anulados, aproveitando-se os atos regulares já praticados. (Tribunal de Contas da União, Acórdão 1904/2008 – Plenário, Relator: Raimundo Carreiro, data da sessão: 03/09/2008, GN)

É facultado ao gestor, dentro da sua esfera de discricionariedade, anular todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 49 da [Lei 8.666/1993](#), ou invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento e retomar o certame do momento imediatamente anterior ao ato ilegal, em analogia ao art. 4º, inciso XIX, da [Lei 10.520/2002](#). (Tribunal de Contas da União, Acórdão 637/2017 – Plenário, Relator: Aroldo Cedraz, data da sessão: 05/04/2017, GN)

Dessa forma, **não há base jurídica legal nem fática que justifique a anulação integral do certame.** Por consequência, deve ser mantida a anulação parcial com retorno à fase anterior ao julgamento final das propostas, preservando-se todos os atos válidos anteriores e garantindo a observância das normas que regem o tratamento favorecido às EPPs.

Em observância ao §1º do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, ao pronunciar a nulidade, além da indicação dos atos viciados, a autoridade deverá determinar a instauração de procedimento para apuração de responsabilidade de quem lhe tenha dado causa.

Ademais, no que se refere à **sessão virtual de desempate ficto** (fl. 2272), verifica-se que foi designada após a homologação do certame, ato já praticado e formalizado pela autoridade superior competente. Sendo assim, essa providência não tem respaldo legal e é materialmente ineficaz, por violar a lógica procedimental imposta pela Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do **art. 71 da Lei nº 14.133/2021**, a homologação é o ato final da fase externa do processo licitatório: *“Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...) IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação”*.

A homologação confirma a regularidade de todo o procedimento e expressa a concordância da autoridade competente com o resultado apresentado, encerrando o procedimento licitatório e autorizando o início do trâmite contratual.

Assim, qualquer modificação posterior ao resultado homologado — como o chamamento para sessão de desempate — é nula de pleno direito, por ofender a estabilidade dos atos administrativos e o devido processo legal, afrontando a sequência lógica do procedimento.

Vale dizer que a sessão de desempate ficto, prevista no art. 45 da LC nº 123/2006, deve ocorrer antes da adjudicação e da homologação, pois interfere diretamente na

formação do resultado da licitação.

Diante disso, **somente após a anulação formal dos atos de adjudicação e homologação, com base no art. 71, §1º da Lei nº 14.133/2021, é que se poderá validamente retomar o processo licitatório ao ponto do vício, permitindo a realização da sessão de desempate ficto de forma legal, eficaz e tempestiva.**

Importante ressaltar, por oportuno, que a **Pregoeira do certame**, por meio da Comunicação Interna n. 46/2025 (fls. 2940-2943), defende a legalidade do ato recorrido, ou seja, da decisão de **anulação parcial do Pregão**, destacando a ausência de substratos jurídicos nos recursos apresentados capazes de desfazer a decisão recorrida.

Assim, considerando as disposições da Lei de Licitações e em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e às regras impostas pelo Edital, atentando, também, às regras da Lei Complementar 123/2006, outra forma não há senão sugerir o **desprovemento dos recursos atentados pelas empresas recorrentes, opinando pelo prosseguimento da anulação parcial e posterior designação de data para sessão de desempate.**

## **V – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, posicionamo-nos, preliminarmente, pelo conhecimento dos recursos interpostos pelas empresas SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL e MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES, porque preenchidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, pelo **desprovemento, mantendo a decisão de anulação parcial do certame para definição de nova data de sessão de desempate, na forma da análise realizada.**

É o Parecer. À consideração superior.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

LUIZ FERNANDO  
MARQUIM NOGUEIRA  
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por LUIZ  
FERNANDO MARQUIM NOGUEIRA  
FILHO:08960509477  
Dados: 2025.05.30 09:16:48 -03'00'

**Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho**

**Analista Judiciário**

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES  
DO NASCIMENTO  
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital por  
CRISTHIAN SALES DO  
NASCIMENTO RIOS:72191201334  
Dados: 2025.06.04 12:50:17  
-03'00'

**Crsthian Sales do Nascimento Rios**

**Consultor Jurídico**

**Processo Administrativo nº 8516265-02.2024.8.06.0000.**

**Assunto:** Recurso administrativos interpostos em face da intenção de anulação parcial do Pregão Eletrônico nº 02/2025.

### **DECISÃO**

Cuida-se, no presente caso, de recursos administrativos interpostos pelas empresas SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL e MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES, participantes do Pregão Eletrônico nº 02/2025, em face do ato da Comissão Permanente de Contratação (COPECON) do e. TJCE, que informou a intenção de anular parcialmente o certame.

A empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES, por meio do recurso (fls. 2.870-2.874), sustentou, em síntese, que a sessão virtual de desempate ficto realizada pela pregoeira teria sanado o vício procedimental anteriormente identificado. Ao final, pleiteou a manutenção do lance ofertado naquela sessão, bem como a adjudicação do objeto e a homologação do certame em seu favor.

De outro lado, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, também por meio de recurso (fls. 2.871-2.896), argumentou que teria havido preclusão do direito ao desempate ficto, em razão da inação da empresa interessada no momento processual oportuno. Alegou, ainda, que eventual anulação violaria os princípios da segurança jurídica, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório. Ao final, requereu a rejeição do pedido da empresa Mendex, a manutenção do resultado inicial do certame e, subsidiariamente, a anulação total da licitação, com o consequente ressarcimento dos gastos realizados para a prestação dos serviços.

Por sua vez, a Pregoeira do certame manifestou-se (fls. 2.940-2.943) nos autos pela legalidade do ato recorrido, opinando, preliminarmente, pela admissibilidade dos recursos administrativos interpostos e, no mérito, pelo seu desprovemento, diante da ausência de fundamentos jurídicos aptos a infirmar a decisão impugnada.

A Consultoria Jurídica da Presidência, ao analisar a matéria, concluiu, também, pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, opinou pelo desprovimento, em respeito ao princípio da vinculação ao edital, da legalidade e da isonomia, atentando, também, às regras da Lei Complementar 123/2006.

**É o relatório. DECIDO.**

**APROVO** o parecer da Consultoria Jurídica, cujos fundamentos passam a integrar esta decisão, sendo relevante destacar as informações da Comissão Permanente de Contratações no que se refere a não aplicação das disposições editalícias.

Quanto aos recursos interpostos pelas empresas SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL e MENDEX NETWORKS TELECOMUNICACOES, **CONHEÇO-OS**, mas para **DESPROVÊ-LOS** no mérito, com a consequente manutenção da intenção em anular parcialmente o Pregão Eletrônico nº 02/2025, na forma do art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021, para posterior designação de data para sessão de desempate.

Em observância ao §1º do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, e tendo em vista que a ilegalidade identificada restringe-se à omissão quanto à oportunidade de exercício do direito de preferência pela empresa enquadrada como EPP, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar nº 123/2006, o certame deverá ser retomado a partir desse ponto, com a preservação dos demais atos válidos e regularmente praticados.

Ainda em conformidade com o referido dispositivo da Lei Geral de Licitações, deverá ser instaurado procedimento para apuração de responsabilidade daqueles que tenham dado causa à nulidade.

Encaminhem-se os presentes autos à Comissão Permanente de Contratação deste e. TJCE, para realizar as demais providências de estilo quanto ao consignado nesta decisão.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

HERACLITO VIEIRA DE  
SOUSA  
NETO:29429358391

Assinado de forma digital por  
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA  
NETO:29429358391  
Dados: 2025.06.04 17:15:24 -03'00'

**Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO**  
**Presidente**