

Processo CPA nº 8516265-02.2024.8.06.0000.

Interessados: SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL e outros.

Assunto: Recurso Administrativo apresentado contra decisão que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP) como vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/2025.

PARECER

I - DO RELATÓRIO E DA ANÁLISE JURÍDICA.

Trata-se de processo administrativo que cuida, na atual etapa procedimental, de recurso administrativo apresentado pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL contra ato que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP) como vencedora da licitação, após a anulação de atos específicos do Pregão Eletrônico nº 02/2025.

Consideradas as particularidades do caso em apreço, antes de adentrarmos na análise do mérito propriamente dito da insurgência, importante apresentarmos um breve resumo dos fatos relacionados ao referido processo licitatório até aqui.

Contudo, no que se refere aos fatos e particularidades atinentes à etapa de planejamento e definição do objeto licitado, isso já foi amplamente analisado no parecer elaborado por esta Consultoria Jurídica (fls. 532-548), de modo que passaremos a expor doravante as ocorrências relacionadas exclusivamente à fase externa do certame, e que possuam correlação com o recurso administrativo sob exame.

a) Da contextualização fática da demanda:

Em 20.1.2025 foi publicado o Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2025, cujo objeto consistiu na *“contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de links de comunicação de dados, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).”*.

Conforme o instrumento convocatório em referência, a data final para o recebimento das propostas e realização da sessão pública de disputa de lances foi fixada para o dia 11.2.2025.

Superada a etapa preliminar do certame, com oportunidade de prazo para impugnações e/ou pedidos de esclarecimentos pelos licitantes interessados (e correspondentes respostas), as propostas foram efetivamente recebidas em 11.2.2025.

Concluída a fase de disputa, foi gerada a seguinte tabela classificatória (fl. 1.055):

Comissão Permanente de Contratação

8516265-02.2024.8.06.0000

TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DAS EMPRESAS

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025

LOTE ÚNICO

Classificação	Empresas	Segmento	UF	Valor Proposta	Último Lance
1ª	DB3 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.	OE	CE	R\$ 1.044.696,00	R\$ 379.000,00
2ª	BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.	OE	CE	R\$ 1.044.696,00	R\$ 620.000,00
3ª	SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA	OE	DF	R\$ 1.149.165,60	R\$ 1.042.890,00
4ª	MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA	EPP	SP	R\$ 1.046.400,00	R\$ 1.042.990,00
VALOR ESTIMADO					R\$ 1.044.696,00

SEGMENTO	
EPP	EMPRESA DE PEQUENO PORTE
OE	OUTRAS EMPRESAS
ME	MICROEMPRESA

Apresentada a documentação da empresa melhor classificada originalmente - DB3 SERVIÇOS (fls. 1.057-1.310), a área demandante juntou aos autos Parecer Técnico (fls. 1.318-1.322), sugerindo a desclassificação da primeira empresa arrematante em razão do não atendimento às exigências editalícias, o que restou acolhido pela Comissão Permanente de Contratações do e. TJCE - COPECON, conforme comprovante de desclassificação às fls. 1.327-1.328.

Convocada a segunda colocada no certame (BRISANET SERVIÇOS), esta apresentou sua documentação às fls. 1.337-1.770, tendo a área demandante juntado aos autos Parecer Técnico (fls. 1.778-1.783), sugerindo a desclassificação da empresa em razão do não atendimento às exigências editalícias, o que restou igualmente acolhido pela COPECON, nos termos dos documentos de fls. 1.787-1.792.

Pois bem, com a desclassificação da primeira e da segunda colocada na licitação, nos termos do quadro classificatório coligido acima, restaram as propostas apresentadas pela terceira

colocada, SITELBRA - SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA., no valor de R\$1.042.890,00 (um milhão, quarenta e dois mil, oitocentos e noventa reais), e pela quarta colocada, MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP), no montante de R\$1.042.990,00 (um milhão, quarenta e dois mil, novecentos e noventa reais).

A diferença entre as propostas da terceira e quarta colocadas, como visto, foi de apenas R\$ 100,00 (cem reais), equivalente a menos de 1% (um por cento). Assim, pelo fato de a quarta colocada se enquadrar na condição de Empresa de Pequeno Porte – EPP, seria necessária a aplicação do benefício do empate ficto previsto nos arts. 44 e 45, I, da Lei Complementar nº 123/2006, *verbis*:

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;

(...)

Tal benefício, esclareça-se desde logo, prevê a necessidade de, havendo diferença inferior a 5% (cinco por cento) entre a proposta apresentada por microempresa e empresa de pequeno porte em relação à vencedora, **deverá ser conferida oportunidade às empresas regidas pela LC nº 123/2006, para ofertar lance que cubra o preço vencedor, devendo, nesse caso, ser realizada a adjudicação do certame em seu favor.**

O ponto central do citado instituto, e o que ganha importância no caso sob exame, é o de que, embora constitua uma faculdade conferida às empresas classificadas como ME e EPP a de apresentarem proposta efetivamente inferior àquela melhor colocada, a oportunidade de tal manifestação é medida obrigatória para a Administração Pública.

A obrigatoriedade da medida supramencionada é ratificada pela própria Lei n. 14.133/2021, ao prescrever em seu art. 60 os critérios gerais de desempate e ressaltar,

expressamente, por meio do §2º, a manutenção das regras do art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006. Assim, o normativo ordinário não apenas preservou o benefício do tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, bem como reforçou sua vinculação cogente e aplicação imprescindível pela Administração.

Nesse contexto, após a desclassificação das duas primeiras colocadas, a Administração desta e. Corte de Justiça, ao que consta nos autos, inobservou o benefício de ordem acima exposto, procedendo a adjudicação do objeto licitado diretamente à terceira colocada, providenciando, por conseguinte, o chamamento da empresa SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA. para apresentação da documentação atinente à contratação.

Por sua vez, a citada empresa acostou aos autos documentação às fls. 1.794-2.062, tendo sido juntado, ao final de diligências complementares, Parecer Técnico da área demandante sugerindo a classificação da empresa em questão, o que foi acolhido pela Comissão de Contratações.

Comprovante de Adjudicação às fls. 2.119-2.121 e Termo de Homologação às fls. 2.123-2.124.

Não houve apresentação de recurso nesse momento processual.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Contratos e Congêneres elaborou e encaminhou para análise da CONJUR a minuta do Contrato a ser celebrado junto à empresa então vencedora (SITELBRA) (fls. 2.196-2.238), **oportunidade na qual se vislumbrou (fls. 2.242-2.245) a ocorrência de possível inconsistência na adjudicação efetivada, precisamente em razão da não observância do benefício de que trata o art. 45, I, da LC nº 123/2006, tendo a Comissão Permanente de Contratação realizado o chamamento das empresas licitantes para sessão específica de “desempate”, na qual seria dada oportunidade à empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP), de exercer seu direito de cobrir a oferta apresentada pela empresa SITELBRA - SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA.**

Tomadas as providências de publicidade da sessão de desempate (fls. 2.251-2.271), esta ocorreu uma primeira vez em 5.5.2025 (fl. 2.272), tendo a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP) apresentado nova proposta, no valor de R\$1.042.800,00 (um milhão, quarenta e dois mil e oitocentos reais), cobrindo, portanto, a oferta então apresentada pela empresa terceira colocada.

Diante disso, a Comissão Permanente de Contratação do TJCE publicou “aviso de anulação parcial” do Pregão Eletrônico nº 02/2025, visando desfazer o ato de adjudicação realizado em favor da terceira colocada, e daqueles subsequentes (diante do posterior exercício do direito de preferência

previsto na LC nº 123/2006), abrindo-se prazo de 5 (cinco) dias para a interposição de recursos.

Houve a publicação de aviso de anulação parcial do certame no DJe (fl. 2.848).

Às fls. 2.869-2.939 (Processo nº 8510350-91.2025.8.06.0000 - anexo), tem-se a manifestação da empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP), pleiteando a ratificação do aceite da melhor proposta apresentada, com a nova adjudicação do objeto licitado, bem como consta o Recurso Administrativo apresentado pela empresa SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA., por meio do qual esta requereu, em suma, a manutenção da primeira adjudicação realizada em seu favor, afirmando ter ocorrido preclusão do direito a que fazia jus a empresa MENDEX.

Informações pela Pregoeira às fls. 2.940-2.943, defendendo a higidez das providências tomadas e do novo resultado do certame.

Instada a se manifestar, esta Consultoria emitiu parecer às fls. 2.948-2.961, no sentido do desprovemento do recurso interposto pela empresa SITELBRA e pela formalização da decisão de anulação parcial da licitação, o que restou aprovado pela Douta Presidência deste e. Sodalício através de decisão às fls. 2.962-2.963, havendo ressalva, entretanto, quanto à necessidade de a formalização da anulação dos atos do certame preceder a realização da sessão de desempate, razão pela qual se tornou ineficaz a sessão anteriormente realizada, a qual, no entanto, serviu para averiguar real existência de interesse no exercício do mencionado direito de preferência.

O ATO DE ANULAÇÃO PARCIAL do Pregão Eletrônico nº 02/2025 foi publicado em 18.7.2025, conforme documentos de fls. 2.976-2.981.

Nova convocação para sessão de desempate, após formalização da anulação parcial presente às fls. 2.982-2.983, com a publicidade devida.

Em 21.7.2025 ocorreu, de forma efetiva, a sessão de desempate (fl. 2.999), tendo a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) reapresentado a proposta no valor de R\$ 1.042.800,00 (um milhão, quarenta e dois mil e oitocentos reais), cobrindo, portanto, a oferta então apresentada pela empresa quarta colocada, o que lhe conferiu o direito de ter adjudicado o objeto licitado.

A empresa MENDEX juntou documentação habilitatória às fls. 3.000-3.518, recebendo manifestação favorável quanto ao atendimento dos requisitos editalícios por parte da COPECON e da área demandante, conforme pareceres de fls. 3.523-3.524 e 3.529-3.533.

Em 25.7.2025, a Pregoeira declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) como vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/2025 (fl. 3.535),

oportunidade em que abriu prazo de 24hs para eventual manifestação de intenção recursal, com o prazo de 3 (três) dias para a apresentação das razões escritas.

Às fls. 3.547-3.548, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL manifestou interesse em apresentar recurso administrativo contra a decisão que declarou a empresa MENDEX vencedora do certame, tendo juntado suas razões às fls. 3.562-3.639.

Por meio da Comunicação Interna nº 90/2025 (fls. 3.640-3.643), a Pregoeira apresentou informações sobre o caso, defendendo a regularidade das providências tomadas e do novo resultado do certame, sugerindo o não provimento da peça recursal.

Essas seriam as principais ocorrências atinentes ao deslinde da demanda. Doravante, passaremos à análise propriamente dita do recurso.

b) Do teor do Recurso apresentado e das correspondentes Contrarrazões:

De maneira objetiva, o recurso apresentado pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL (fls. 3.569-3.583) reproduziu, substancialmente, as razões já expostas às fls. 2.869-2.939 (Processo nº 8510350-91.2025.8.06.0000 SEI – anexo), das quais transcrevemos os seguintes trechos (com destaque):

RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) DA COMISSÃO PERMANENTE DE CONTRATAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ - TJCE

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025

(PROCESSO nº 8516265-02.2024.8.06.0000)

(...)

III. DO DIREITO

15. 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, bem como a garantia contratual.

16. Deste modo, o direito da microempresa Recorrida 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, senão vejamos:

“Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: § 3o No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.” (grifos nossos)

17. Ademais, conforme dispõe o inciso III, do art. 49, da Lei nº 123/2006, a empresa Recorrida Mendex Networks Telecomunicações Ltda não detinha o direito de invocar o empate ficto com fundamento no tratamento diferenciado conferido às microempresas, uma vez que tal benefício pode ser afastado quando não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto do objeto contratado, nos termos da legislação aplicável, ora vejamos:

“Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;” (g.n)

(...)

21. Como já frisado anteriormente, o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas, norteado pelo Princípio do Interesse da Administração Pública em constância com as normas editalícias previstas.

22. É pacífico que na licitação, o edital vincula as partes e a Administração Pública. O princípio da vinculação do edital já vem expresso no art. 5º da Lei 14.133/21, a saber:

(...)

23. 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).

24. 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.

(...)

28. 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.

(...)

IV. DOS PEDIDOS

43. Por todo o exposto e diante dos fatos narrados, visando seja garantida a Segurança Jurídica e a integridade do processo licitatório, conforme os Princípios da Legalidade, Transparência, Isonomia e Vinculação ao Edital requer:

a) inicialmente, seja reavaliada e reformada a r. decisão administrativa relativa à anulação parcial do desempate anteriormente realizado, considerando a ausência de fundamento legal que justifique a revisão do ato administrativo, bem como os potenciais prejuízos à lisura, estabilidade e legalidade do processo licitatório;

b) seja desprovido o requerimento da empresa Recorrida 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, determinando-se a revogação da decisão que a declarou vencedora do certame;

c) o provimento do presente recurso da Recorrente para que seja revogada a decisão administrativa que homologou a empresa Recorrida Mendex Networks Telecomunicações Ltda. como vencedora do pregão em testilha e para que seja determinada administrativamente a manutenção do resultado anterior do certame - considerando a regularidade de sua habilitação -, para que seja declarada vencedora do certame a empresa Recorrente SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA, determinando-se, por conseguinte, a homologação da sua respectiva proposta;

d) subsidiariamente, em atenção aos Princípios Constitucionais e Administrativos norteadores dos procedimentos licitatórios, caso seja este o entendimento desta r. Comissão, requer-se que o presente pregão eletrônico seja anulado, com a consequente invalidação de todos os atos praticados até o momento, pugnando-se pela reabertura do processo licitatório desde a fase inicial, a fim de preservar os Princípios da Isonomia, Legalidade e Vinculação ao Instrumento Convocatório;

e) a determinação administrativa para que a empresa SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA seja ressarcida dos gastos realizados para a prestação dos serviços, referentes ao pagamento de seguro e equipamentos de telecomunicações, de pleno conhecimento do órgão público licitante.

f) requer, ainda, que todas as intimações, caso encaminhadas eletronicamente, sejam

enviadas ao e-mail licitacoes@sitelbra.com.br, com cópia para o e-mail contato@sitelbra.com.br, e, caso encaminhadas em meio físico, sejam direcionadas ao endereço SOFN - Quadra 1 - Conjunto C, Lote 9, Brasília - DF, CEP 70.634-130.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 30 de julho de 2025

SITELBRA – SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA

RAFFAELE COELHO IMPROTA

A partir da análise de peça recursal, nos termos destacados acima, verificamos que o cerne da controvérsia se concentra na alegação, por parte da recorrente, de que o direito da empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP), de utilizar o benefício do empate ficto e de ofertar lance complementar previsto nos artigos 44 e 45 da LC nº 123/2006, estaria precluso, o que teria se dado pela não manifestação da EPP no momento oportuno (sessão de lances do PE nº 02/2025).

De outra monta, a recorrente aduziu que o ato de anulação do resultado certame originalmente fixado, a Administração estaria a perpetrar violações aos princípios da legalidade, segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório, afirmando, ainda, ter sofrido prejuízos financeiros em razão da compra de equipamentos necessários à prestação dos serviços, que havia como certa.

Por sua vez, após regular notificação, a empresa MENDEX apresentou suas contrarrazões, às fls. 3.627-3.631, nas quais sustentou, em síntese (destacamos):

CONTRARRAZÕES

(...)

Pode se verificar aqui um RECURSO INEPTO, já que a intenção das razões recursais não se dirige contra os fundamentos em que se registra a decisão impugnada, de modo a infirmá-los, o recurso não merece acolhida, na medida em que o recorrente não consegue evidenciar possível desacerto da prestação jurisdicional que lhe é desfavorável.

Assim como toda peça recursal se apoia em um suposto erro procedimental do direito de preferência diante de um empate ficto, o qual a comissão julgadora e seu suporte jurídico realizou todos os trâmites da mais pura lisura e transparência.

(...)

III – DO DIREITO

(...)

Durante a análise do certame, constatou-se que a empresa classificada na 4ª colocação

declarou-se como Empresa de Pequeno Porte (EPP), o que lhe confere o direito de se beneficiar do chamado “empate ficto”, nos termos do artigo 44 da Lei Complementar nº 123/2006, em relação à proposta apresentada pela 3ª colocada.

Diante disso, antes que esta última fosse convocada, deveria ter sido assegurado à EPP o exercício da prerrogativa prevista no inciso I do artigo 45 da mesma Lei Complementar: a possibilidade de apresentar proposta com valor inferior à da concorrente melhor classificada.

Ocorre que tal direito não foi oportunizado, configurando-se, assim, vício relevante no trâmite procedimental, por inobservância das garantias legais destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente aquelas previstas no artigo 44, §2º, combinado com o artigo 45, inciso I, da LC nº 123/2006.

De acordo com o artigo 44 dessa legislação, em disputas licitatórias, deve-se assegurar tratamento preferencial a ME e EPP como critério de desempate sempre que suas propostas forem até 5% superiores à melhor classificada — o que se aplicava ao caso concreto.

A omissão em conceder essa oportunidade compromete a legalidade do procedimento, nos termos do artigo 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que prevê expressamente a possibilidade de anulação do certame, seja de ofício ou mediante provocação, sempre que for constatada irregularidade insanável. O §1º do mesmo artigo impõe que, ao declarar a nulidade, a autoridade responsável identifique os atos eivados de vícios insanáveis, tornando ineficazes todos os subsequentes que deles dependam.

Diante desse cenário, a comissão de licitação, observando com rigor os princípios da legalidade, da autotutela, da eficiência e da transparência, adotou providências corretivas e regularizou a situação em estrita conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e os dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006.

Assim, a tese da recorrente quanto à suposta ocorrência de preclusão não merece acolhida. Isso porque o direito conferido à EPP não exige manifestação espontânea da empresa, mas sim a atuação proativa e obrigatória da Administração Pública, a quem compete observar o regime jurídico diferenciado aplicável.

(...)

IV – DO PEDIDO

Desta forma, haja vista os fatos e fundamentos jurídicos colacionados na precedência, pugna a Recorrida que seja dado provimento a sua contrarrazão, para que seja mantida o resultado do referido pregão que culminou na classificação e habilitação da recorrida e, a total improcedência do recurso da recorrente.

Nestes termos, pede deferimento.

Como visto, em suas contrarrazões, a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. concentrou os argumentos de defesa no fato de que o e. TJCE não lhe conferiu oportunidade de oferecer proposta inferior àquela considerada vencedora, de maneira expressa e clara, como lhe cabia, quando da disputa do certame, notadamente no momento em que restou configurado o empate ficto de que trata o §1º do art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006 (após a eliminação da primeira e segunda colocadas).

Em complemento, afirmou que a omissão em conceder tal oportunidade *“compromete a legalidade do procedimento”*, de forma a atrair a medida prevista no art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021, que trata da possibilidade de anulação do certame (ou de atos específicos), quando eivados de vícios insanáveis, o que tem como consequência tornar sem efeito todos os atos subsequentes que deles dependam.

Após a apresentação das razões recursais e das correspondentes contrarrazões pelas empresas licitantes, os autos foram encaminhados à Pregoeira do certame, a qual, às fls. 3.640-3.643, juntou manifestação contendo, mais uma vez, a defesa da licitude do procedimento de anulação dos atos pretéritos e da plena regularidade do novo resultado da disputa. Vejamos:

Comunicação Interna nº 90/2025

(...)

Nesse cenário, não resta dúvida acerca da aplicabilidade do art. 44 da LC nº 123/2006 independentemente de a ME ou EPP invocar tal prerrogativa, já que não há essa condição na redação legal, senão vejamos:

(...)

Do mesmo modo, não há nenhum dispositivo na Lei nº 14.133/2021 que condicione o benefício do desempate ficto às situações em que a ME ou EPP faça a provocação ao pregoeiro. Nesse sentido:

“Considerando a ocorrência do empate ficto e que não foi observada a cláusula nº 9.9.3 do Processo Licitatório nº 54/2016 - Concorrência nº 08/2016, art. 5º, § 4º, I, do Decreto nº 8.538/2005 e art. 45, I, da Lei Complementar nº 123/2006, que impõem tratamento diferenciado à Empresa de Pequeno Porte, com a garantia de apresentação de nova proposta, forçoso o reconhecimento da violação de direito líquido e certo

da impetrante”. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.16.042590-6/003, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/12/2018, publicação da súmula em 06/12/2018)

Quanto à alegação da recorrente de que já realizou despesas prévias decorrentes da expectativa de assinar o contrato, o fato é que a Administração só se obriga a pagar despesas decorrentes de contrato. No caso concreto, não havia contrato assinado. Aliás, sequer havia convocação da empresa para assinatura do contrato, visto que a fase interna ainda era a de análise jurídica da minuta do contrato, o que revela, a toda prova, a existência de mera expectativa de direito, em vez de direito subjetivo, como tenta fazer crer a recorrente. Nesse sentido: *“A adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, sendo certo, ainda, que eventual celebração do negócio jurídico subsume-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública”* (STJ, 1ª Turma, RMS nº 22.447-RS, DJe de 18/02/2009, Rel. Min. Luiz Fux). Em idêntico sentido:

“Cabe ressaltar entendimento do STJ de que o vencedor do processo licitatório não é titular de nenhum direito antes da assinatura do contrato, gozando de mera expectativa de direito. Nesse sentido: RMS 30.481/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 2/12/2009; RMS 31.046/BA, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 13/10/2010”. (STJ, AgInt no AREsp n. 1.924.268/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 23/6/2022)

Desenhado o cenário em que se encontra o certame, esta Pregoeira defende a legalidade do ato ora recorrido, em consonância com o entendimento esposado pela CONJUR, devendo ser conhecido o recurso, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade, porém desprovido no mérito, por lhe faltar substrato jurídico capaz de desfazer a decisão recorrida.

Estas são as informações que reputamos necessárias ao deslinde do caso.

Sem mais para o momento, permanecemos à inteira disposição para eventuais informações complementares que se façam necessárias.

Valéria Esteves Gurgel do Amaral

Pregoeira

(destaque nosso)

Apresentado o teor do recurso e das manifestações correspondentes, passemos à análise meritória.

c) Do conhecimento do recurso apresentado:

A partir das razões apresentadas pelas partes, mostra-se necessário, preliminarmente, tecer algumas considerações sobre o próprio conhecimento do recurso interposto, uma vez que a peça recursal apresentada pretende combater, simultaneamente, o ato de anulação parcial do certame, presente à fl. 2.976, e o ato que, após efetivação da anulação, declarou a empresa MENDEZ NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. como vencedora (fl. 3.535).

Sob o aspecto legal, a matéria em comento possui previsão no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

d) anulação ou revogação da licitação;

e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses. (GN)

Nos termos do regramento acima, há de se distinguir o recurso a ser ofertado contra a anulação ou revogação da licitação (art. 165, I, “d”) e aquele cabível contra o julgamento das propostas (art. 165, I, “b”), uma vez que a Lei de Licitações traz previsão diversa para cada tipo de insurgência.

Neste sentido, no que se refere ao recurso cabível contra a decisão que anula parcialmente o certame (art. 165, I, “d”), temos que a legislação confere ao interessado o prazo de três dias úteis, contados da data de intimação ou de lavratura da ata, devendo ser dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior.

No caso dos autos, o Ato de Anulação Parcial do certame foi proferido em 18.7.2025 (fl. 2.976), tendo sido publicado no Diário de Justiça Eletrônico no mesmo dia (fl. 2.979). Desse modo, consideradas as disposições do art. 183 da Lei nº 14.133/2021,¹ o prazo para apresentação de recurso quanto à citada decisão findou em 24.7.2025, sem que fosse apresentada a peça recursal cabível no momento oportuno.

Por outro lado, no que se refere ao Ato específico de Declaração do Vencedor após a sessão de desempate (realizada em 21.7.2025 - fl. 2.999), este foi elaborado em 25.7.2025 (fl. 3.535), de forma que, nos termos da legislação supra, foi imediatamente aberto prazo para apresentação da intenção recursal às empresas interessadas, com a oferta de prazo de 3 (três) dias para a apresentação das razões escritas por parte da recorrente.

Neste último caso, conforme consta, inclusive, nos registros de comunicação entre a

¹. Lei nº 14.133/2021: 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: I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo; II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data; III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente. § 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; II - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios. § 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica. § 3º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.

equipe de licitação e a empresa recorrente (fls. 3.562-3.568), o prazo final para apresentação das razões recursais foi até 30.7.2025, data na qual foram efetivamente recebidas por esta Corte de Justiça.

Por tais razões, é forçoso concluir que o recurso sob exame, embora mencione constituir insurgência contra a decisão de anulação e contra o ato de declaração da empresa vencedora, somente pode ser recebido quanto ao último ato combatido, uma vez que, em relação à decisão de anulação, não foi observado o prazo legal.

Dito isso, ressalvado entendimento superior em contrário, nos manifestamos pelo conhecimento parcial do recurso apresentado pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, exclusivamente no que se refere ao ato que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) como vencedora da disputa.

d) Das razões para o insucesso do recurso apresentado:

Quanto ao mérito da peça recursal sob exame, imperioso o reconhecimento de sua total improcedência, como se passará a expor.

Em primeiro lugar, a ocorrência de preclusão para combater a anulação parcial do certame, justamente pela não oportunidade de exercício do direito de desempate previsto no artigo 44 da LC 123/2006, torna inviável de questionamento, sob esse enfoque, a decisão posterior de proclamação da empresa vencedora, porquanto esta última providência tem sua razão de ser na imutabilidade da anulação anterior, como ocorreu na espécie.

É dizer, não se pode apreciar recurso contra a proclamação de vencedora, cujos fundamentos, em verdade, seriam voltados contra a anterior anulação parcial do certame, que se tornou imutável pela preclusão.

Observa-se que a ora recorrente não arguiu questões que fossem relacionadas unicamente à decisão que proclamou a nova vencedora no certame, no sentido de que, por exemplo, não ostentaria a natureza jurídica de ME ou EPP, ou que sua proposta seria inválida, ou, ainda, que não exibiu comprovação idônea dos requisitos de qualificação para o certame, mas sim pontos que deveriam ter sido suscitados antes, em tempo hábil, contra a anulação parcial da licitação, o que, porém, deixou de fazer.

Ainda que assim não fosse, melhor sorte não assistiria a ora recorrente, conforme tentaremos elucidar a seguir.

Levando-se em consideração a exposição dos principais pontos da peça recursal, conforme realizado alhures, temos que, em um primeiro ponto, não merece prosperar a alegação de preclusão do direito da empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) de utilizar o benefício do empate ficto e de ofertar lance complementar previsto nos artigos 44 e 45 da LC nº 123/2006, uma vez que não há, no ordenamento nacional, previsão alguma nesse sentido.

Em verdade, a possibilidade de apresentação de nova proposta (inferior) em caso de empate, na forma dos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, tanto constitui direito das empresas classificadas como ME e EPP, como dever inarredável da Administração Pública licitante.

De outra monta, a anulação parcial levada a efeito nada mais é do que a concretização do princípio da autotutela administrativa, a qual, como se sabe, consiste na prerrogativa de a Administração Pública rever seus próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os por motivo de conveniência e oportunidade.

Ademais, **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 “ex officio”**, 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.

(...)

Nesse sentido, o art. 5º da Lei nº 14.1333/2021 estabelece que, na aplicação desta lei, serão observados, dentre outros, os princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da igualdade, da transparência, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade.

Sabe-se que a obrigatoriedade da vinculação ao instrumento convocatório, estampada no referido dispositivo legal, é reflexo direto do princípio constitucional da legalidade, traduzido, ainda, na máxima de que o edital faz lei entre as partes.

Além do instrumento legal, portanto, 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.

Desta feita, a inconsistência procedimental observada, concernente 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, restando plenamente cabível e necessária a anulação parcial do certame visando a correção de tal equívoco.

Nesse ponto, convém igualmente afastar o pleito subsidiário apresentado pela recorrente, consistente na anulação total da licitação, uma vez que, na forma permitida pelo art. 71, §1º da Lei nº 14.133/2021,² se revela juridicamente possível, e, no caso dos autos, recomendável, apenas a anulação dos atos pontuais do certame que estiverem eivados de vício insanável, o que foi adequadamente suscitado pela CONJUR e efetivado pela equipe de contratações.

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

Importa frisar que a possibilidade de anulação parcial de procedimento licitatório eivado por vício insanável, aproveitando-se os atos praticados regularmente, tem sido admitida na jurisprudência. Este Tribunal já exarou determinações no sentido de que fossem adotadas medidas visando à anulação de atos constituintes de licitação e o seu refazimento, a partir da fase em que ocorreu o vício identificado, ainda que a licitação já houvesse sido encerrada e o contrato assinado. É o caso dos Acórdão 267/2006-TCU-Plenário e 2.389/2006 – Plenário. (Tribunal de Contas da União, Acórdão 117/2024 – Plenário, Relator: Aroldo Cedraz, data da sessão: 31/01/2024, GN)

². Lei nº 14.133/2021: Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades; II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade; III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação. § 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. (...)

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)

Esclareça-se que, embora os julgados supra refiram-se à Lei nº 8.666/1993, as disposições do art. 49 do referido diploma trazem a mesma lógica e igual disposição do atual art. 71 da Lei nº 14.133/2021, sendo válida, nesse sentido, a transcrição do entendimento jurisprudencial então firmado.

Por fim, com relação ao **pedido de ressarcimento** apresentado pela recorrente, atrelado ao suposto investimento inicial em preparação à execução do Contrato, não vislumbramos, igualmente, amparo legal algum para o eventual deferimento do pleito.

Especificamente quanto ao ponto, reproduzimos a seguir as razões para o indeferimento do recurso, na forma já exposta no parecer de fls. 2.948-2.961, *verbis*:

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)

“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.

(...) GN

Destaque-se que o art. 149 da Lei nº 14.133/2021 estabelece apenas que eventual 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 contrato que sequer chegou existir no mundo jurídico.

Assim, não havendo relação contratual constituída nem prestação de serviços a ser indenizada, o referido pedido também deve ser indeferido.

Dessarte, **entendemos pela regularidade e imutabilidade da decisão que anulou parcialmente a licitação em curso, bem como do subsequente ato que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) como vencedora do certame, nada havendo ocorrido em concreto que pudesse macular o resultado atual da disputa.**

e) Da (des)necessidade de apuração responsabilidade:

Nada obstante a determinação de apuração de responsabilidade na decisão de fls. 2.962-2.963, salvo melhor juízo, vislumbramos não haver necessidade dessa providência.

Com efeito, referida medida procedimental pressupõe o cometimento de algum ilícito visualizado “*primo ictu oculi*”, que demande investigação percuciente, de molde a identificar a existência de ação ou omissão, o(a) servidor(a) em tese responsável, e a relação de causalidade entre a conduta e a extensão de eventual dano experimentado pela Administração ou por terceiros, o que não se vislumbra na espécie.

De fato, a ausência de imediata concessão de direito de preferência na sessão licitatória apenas postergou por tempo exíguo a proclamação do(a) licitante vencedor(a) ao final, que poderia,

inclusive, ter se mantido o mesmo de anteriormente, não houvesse interesse de alguma ME ou EPP exibir nova proposta, como já ocorreu em recente licitação levada a efeito no âmbito deste e. TJCE, no caso, a Concorrência Eletrônica n. 2/2025.

Vale salientar que, na hipótese vertente, a Comissão Permanente de Contratação do e. TJCE (COPECON) diligenciou para realizar *incontinenti* uma sessão de desempate, mesmo antes da formal anulação da homologação anterior, justamente para verificar se haveria efetiva proposta por alguma ME ou EPP classificada posteriormente à licitante vencedora até então, uma vez que, inexistindo proposta concreta ou iniciativa de fazê-lo, nada haveria que anular, aproveitando-se os atos administrativos já praticados.

Não fosse, ainda, a diligente atuação da Administração Pública, tanto por parte desta Consultoria Jurídica quanto da própria Comissão Permanente de Contratação do e. TJCE (COPECON), a situação em tela teria passado despercebida, inclusive pelas próprias licitantes, que nada aludiram a esse respeito, vindo-se a efetivar a contratação com a primeira vencedora, e aí sim, diante de eventuais questionamentos jurídicos futuros, poder-se-ia seguramente falar em possível apuração de responsabilidade.

Observe-se que, por outro ângulo de análise jurídica, o processo prescinde de apuração de responsabilidade, pois lastreia-se no novo sistema de controle das contratações públicas, sedimentado pela Lei nº 14.133/2021, especificamente pelos termos do art. 169, §3º, I, daquele normativo³, que orienta na ocasião em que se constate “simples impropriedade formal”, as linhas de defesa devem adotar medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de nova ocorrência. Ora, ocorre que, na situação fática dos autos, tenha ocorrido equívoco procedimental, é perfeitamente enquadrável como simples impropriedade, pois foi prontamente diligenciado o saneamento pela Administração, em atuação condizente com a primeira e a segunda linha de defesa de que tratam os incisos do *caput* do mencionado dispositivo legal.

Adicionalmente, reforce-se a ausência plena de indícios de dolo ou de má-fé, bem como a inexistência de danos à Administração Pública, já mencionada. Nesse contexto, **a inaplicabilidade da apuração alinha-se à natureza pragmática do regime licitatório vigente**, orientado ao estudo e compatibilização de riscos, que prestigia a atuação teleológica para o saneamento de falhas em detrimento do obsoleto formalismo punitivo excessivo.

Mister salientar, ademais, que uma vez superadas as etapas de controle anteriores,

³Art. 169. *omissis*. (...) § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte: I - **quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;** (...) GN

ocorreu apenas um percalço no momento final da sessão, em que diversos fatores ocupam a mente do(a) pregoeiro(a) responsável, a exigir atenção extrema, de modo que a observância do direito de preferência de alguma ME ou EPP, a qual depende, inclusive, da feitura de cálculos em tempo exíguo, para se concluir pela incidência dos arts. 44 e 45 da LC 123/2006, pode perfeitamente passar despercebida, mormente quando os concorrentes diretamente interessados não se manifestam a esse respeito, o que demonstra a sutileza da apuração da efetiva existência do direito de desempate prefalado.

Dessarte, entendemos pela regularidade e imutabilidade da decisão que anulou parcialmente a licitação em curso, bem como do subsequente ato que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) como vencedora do certame, nada havendo ocorrido em concreto que pudesse macular o resultado atual da disputa, motivo pelo qual sugerimos não haja necessidade de apuração de responsabilidade no caso concreto.

II – DA CONCLUSÃO:

Pelo exposto, pelas razões expostas acima, ressalvado entendimento superior em contrário, opinamos pelo conhecimento parcial do recurso apresentado pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL, exclusivamente no que se refere ao ato que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) como vencedora da disputa.

No mérito, considerando a assertividade e adequação do ato que, no exercício do poder de autotutela da Administração e estrito cumprimento às disposições da Lei Complementar nº 123/2006, anulou parcialmente os atos do certame posteriores à desclassificação das duas primeiras colocadas e possibilitou o exercício do direito de preferência conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, entendemos não haver motivos para a reforma da referida decisão tomada pelo Pregoeiro (fl. 3.535), pelo que opinamos pelo indeferimento do recurso apresentado devendo ser dado o regular prosseguimento do feito.

De outro modo, sugerimos a desnecessidade de apuração de responsabilidade no caso concreto, diante das singularidades apontadas.

É o parecer, s.m.j. À douta Presidência.

Fortaleza, data de assinatura no sistema.

CRISTHIAN SALES
DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital por
CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO RIOS:72191201334
Dados: 2025.09.04 18:07:58
-03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



Gabinete da Presidência

Processo nº 8516265-02.2024.8.06.0000.

Interessada: SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL e outros.

Assunto: Recurso Administrativo apresentado contra decisão que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP) como vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/2025.

DECISÃO

Trata-se de processo administrativo que cuida, na atual etapa procedimental, de Recurso Administrativo apresentado pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL contra ato que declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP) como vencedora da licitação, após a anulação de atos específicos do Pregão Eletrônico nº 02/2025.

Compete registrar que o processo licitatório mencionado teve por objeto a *“contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de links de comunicação de dados, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)”*, tendo seu Edital publicado em 20.1.2025, com data marcada para o recebimento das propostas e realização da sessão de pública de lances o dia 11.2.2025.

Finda a fase de lances do certame e após a desclassificação das duas empresas em melhor colocação na licitação, o que se deu em razão de irregularidades documentais, a empresa terceira colocada, SITELBRA - SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL LTDA, foi inicialmente declarada vencedora do Pregão, sendo convocada, na sequência, para a apresentação da documentação necessária à contratação e demais providências cabíveis.

Ocorre que, posteriormente à fase de disputa do Pregão, quando da análise da contratação propriamente dita, a Consultoria Jurídica desta Presidência suscitou a ocorrência de eventual não observância do benefício do empate ficto previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006¹, uma vez que foi verificada que a empresa classificada em quarto

1. LC nº 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

lugar na licitação, detentora da condição de Empresa de Pequeno Porte – EPP, havia apresentado proposta inferior a 10% (dez por cento) em relação à empresa SITELBRA, o que lhe conferiria o direito de optar pela cobertura da proposta então vencedora, nos termos dos dispositivos legais referidos.

Diante de tal fato e após manifestação prévia da Consultoria Jurídica desta Presidência, a Comissão Permanente de Contratações publicou intenção de anulação parcial do certame, visando o saneamento da situação apurada, tendo conferido oportunidade de manifestação a eventuais interessados, conforme previsão do art. 71, §3º, da Lei nº 14.133/2021².

Ao tomar ciência da intenção de anulação parcial da licitação e da oportunidade que lhe seria ofertada para apresentação de nova proposta, a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA – EPP juntou aos autos novo preço para os serviços almejados, cobrindo a oferta anteriormente vencedora.

Em parecer às fls. 2.948-2.961, a CONJUR se manifestou pela necessidade de formalização da decisão de anulação parcial da licitação, antes de ser possibilitada nova proposta por parte da empresa EPP, o que restou aprovado por esta Presidência através da decisão de fls. 2.962-2.963.

O ATO DE ANULAÇÃO PARCIAL do Pregão Eletrônico nº 02/2025 foi publicado em 18.7.2025, conforme documentos de fls. 2.976-2.981.

Convocação para sessão de desempate, após formalização da anulação parcial, presente às fls. 2.982-2.983, com a publicidade devida.

Em 21.7.2025 ocorreu, de forma efetiva, a sessão de desempate (fl. 2.999), tendo a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) reapresentado sua proposta, no valor de R\$ 1.042.800,00 (um milhão, quarenta e dois mil e oitocentos reais), cobrindo, portanto, a oferta então apresentada pela empresa quarta colocada, o que lhe conferiu o direito de ter

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; (...)

2. Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades; II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade; (...) § 3º **Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.** § 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (GN)

adjudicado o objeto licitado.

Após a juntada da documentação pertinente, em 25.7.2025, a Pregoeira declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP) como vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/2025 (fl. 3.535), oportunidade em que abriu prazo de 24hs para eventual manifestação de intenção recursal, com o prazo de 3 (três) dias para a apresentação das razões escritas.

Às fls. 3.547-3.548, a empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL manifestou interesse em apresentar recurso administrativo contra a decisão que declarou a empresa MENDEX vencedora do certame, tendo juntado suas razões às fls. 3.562-3.639.

Por meio da Comunicação Interna nº 90/2025 (fls. 3.640-3.643), a Pregoeira apresentou informações sobre o caso, defendendo a regularidade das providências tomadas e do novo resultado do certame, sugerindo o não provimento da peça recursal.

De maneira objetiva, o recurso apresentado pela empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL (fls. 3.569-3.583) reproduziu, substancialmente, as razões já expostas na manifestação presente às fls. 2.869-2.939 (Processo nº 8510350-91.2025.8.06.0000 SEI – anexo), quando de sua insurgência quanto à intenção de anulação publicizada por esta Corte, concentrando seus argumentos no sentido da preclusão do direito da empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. (EPP), de utilizar o benefício do empate ficto e de ofertar lance complementar previsto nos artigos 44 e 45 da LC nº 123/2006, em razão da não manifestação da EPP no momento oportuno (sessão de lances do PE nº 02/2025).

De outra monta, a recorrente aduziu que, com o ato de anulação do resultado certame originalmente fixado, a Administração estaria a perpetrar violações aos princípios da legalidade, segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório, afirmando, ainda, ter sofrido prejuízos financeiros em razão da compra de equipamentos necessários à prestação dos serviços, que entendia como certa.

Sobre o recurso interposto, a Consultoria Jurídica da Presidência, afastou fundamentadamente os argumentos levantados pela empresa recorrente, opinando pela preclusão do intento recursal e, ainda que assim não fosse, pela regularidade, necessidade e adequação da anulação parcial do Pregão Eletrônico nº 02/2025, notadamente do ato que, sem a observância integral dos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, declarou a

empresa SITELBRA SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL como vencedora do certame, o que implica, por conseguinte, na anulação dos atos posteriores que com ele guardem correspondência, tais como o termo de adjudicação e a respectiva homologação.

Em complemento, a CONJUR destacou que, como decorrência da anulação mencionada, mostrou-se acertada a convocação da empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA (EPP), quarta colocada, para que, na condição de Empresa de Pequeno Porte beneficiária da prerrogativa contida no art. 45 da LC nº 123/2006, exercesse seu direito de apresentar proposta inferior ao menor preço até então considerado.

Por conseguinte, igualmente regular, segundo a CONJUR, a declaração da empresa MENDEX como vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/2025 (fl. 3.535), opinando o órgão consultivo pela total improcedência do Recurso.

Nesse ponto, importante tecer algumas considerações sobre o próprio conhecimento do recurso interposto, uma vez que a peça recursal apresentada pretende combater, simultaneamente, o ato de anulação parcial do certame, presente à fl. 2.976, e o ato que, após efetivação da anulação, declarou a empresa MENDEX NETWORKS TELECOMUNICAÇÕES LTDA. como vencedora (fl. 3.535).

Nos termos do regramento previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021,³ há de se distinguir o recurso a ser ofertado contra a anulação ou revogação da licitação (art. 165, I, “d”) e aquele cabível contra o julgamento das propostas (art. 165, I, “b”), uma vez que a Lei de Licitações traz previsão diversa para cada tipo de insurgência.

Sobre o ponto se manifestou a CONJUR nos seguintes termos:

(...)

Neste sentido, no que se refere ao recurso cabível contra a decisão que anula parcialmente o certame (art. 165, I, “d”), temos que a legislação confere ao

3. Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de: a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento; b) julgamento das propostas; c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante; d) anulação ou revogação da licitação; e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração; II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente ao ato do qual não caiba recurso hierárquico. § 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições: I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento; II - a apreciação dar-se-á em fase única. § 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos. § 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento. § 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso. § 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses. (GN)

interessado o prazo de três dias úteis, contados da data de in mação ou de lavratura da ata, devendo ser dirigido à autoridade que ver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior.

No caso dos autos, o Ato de Anulação Parcial do certame foi proferido em 18.7.2025 (fl. 2.976), tendo sido publicado no Diário de Justiça Eletrônico no mesmo dia (fl. 2.979). Desse modo, consideradas as disposições do art. 183 da Lei nº 14.133/2021,¹ o prazo para apresentação de recurso quanto à citada decisão findou em 24.7.2025, s em que fosse apresentada a peça recursal cabível no momento oportuno.

Por outro lado, no que se refere ao Ato específico de Declaração do Vencedor após a sessão de desempate (realizada em 21.7.2025 - fl. 2.999), este foi elaborado em 25.7.2025 (fl. 3.535), de forma que, nos termos da legislação supra, foi imediatamente aberto prazo para apresentação da intenção recursal às empresas interessadas, com a oferta de prazo de 3 (três) dias para a apresentação das razões escritas por parte da recorrente.

Neste último caso, conforme consta, inclusive, nos registros de comunicação entre a equipe de licitação e a empresa recorrente (fls. 3.562-3.568), o prazo final para apresentação das razões recursais foi até 30.7.2025, data na qual foram efetivamente recebidas por esta Corte de Justiça.

Por tais razões, é forçoso concluir que o recurso sob exame, embora mencione constituir insurgência contra a decisão de anulação e contra o ato de declaração da empresa vencedora, somente pode ser recebido quanto ao último ato combatido, uma vez que, em relação à decisão de anulação, não foi observado o prazo legal.

(...) GN

Isto posto, analisando as particularidades do caso em apreço, as razões apresentadas pela empresa recorrente, o posicionamento da COPECON e, ainda, em consonância com a manifestação da Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro, e, **conhecendo o recurso interposto tão somente naquilo que se refere à declaração da empresa vencedora, porque tempestivo, mas para DESPROVÊ-LO**, na forma do art. 165, §2º da Lei nº 14.133/2021, ao passo em que **AUTORIZO** o prosseguimento e conclusão do certame, na forma da Lei.

Por fim, ainda em conformidade com a manifestação da CONJUR e exercendo um Juízo de retratação, torno sem efeito a disposição contida na Decisão de fls. 2.962-2.964

exclusivamente no ponto relativo à necessidade de instauração de procedimento de apuração de responsabilidade ali presente, uma vez demonstrado que a sucessão de fatos ensejadores da anulação em comento se deram por razões plenamente escusáveis, não havendo falar em prejuízo de espécie alguma ao interesse público envolvido, sendo tal medida, ademais, a que melhor atende ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade no caso concreto.

Encaminhe-se os autos à Comissão Permanente de Contratação (COPECON), para ciência e providências quanto à continuidade e conclusão da licitação.

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

HERACLITO VIEIRA DE
SOUSA NETO:200458

Assinado de forma digital por
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA
NETO:200458
Dados: 2025.09.05 09:59:17 -03'00'

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO

Presidente