



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
Avenida Coronel Teixeira, 7995 - Bairro Nova Esperança - CEP 69037-473 - Manaus - AM - www.mpam.mp.br

DESPACHO Nº 1646.2024.01AJ-SUBADM.1501620.2022.025079

PROCESSO Nº 2022.025079

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA DA EDIFICAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA COMARCA DE IRANDUBA/AM, ÓRGÃO INTEGRANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, LOCALIZADA NA AV. RIO MADEIRA, S/N, BAIRRO CENTRO, IRANDUBA/AM, COM FORNECIMENTO TOTAL DE MÃO DE OBRA, FERRAMENTAS, EQUIPAMENTOS, MATERIAIS DE CONSUMO E MATERIAIS DE REPOSIÇÃO NECESSÁRIOS PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS.

Trata-se de procedimento administrativo iniciado através do **MEMORANDO Nº 260.2024.DEAC** (1374429), redigido pela Sra. Luciana de Souza Carvalho, Agente Técnico - Engenheiro Civil, referente à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de engenharia para Reforma da Edificação das Promotorias de Justiça da Comarca de Iranduba/AM.

Após a regular instrução do feito, esta Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos Administrativos (SUBADM), por meio do **DESPACHO Nº 1531.2024.01AJ-SUBADM** (1476234), aprovou a **MINUTA DE EDITAL Nº 35.2024.CPL** (1472032), para realização de **PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, com critério de julgamento MENOR PREÇO GLOBAL**, com modo de disputa "ABERTO", com exigência de "GARANTIA DE PROPOSTA", que tem como objeto a *contratação de empresa especializada para prestação de serviços de engenharia para Reforma da Edificação das Promotorias de Justiça da Comarca de Iranduba/AM, órgão integrante do Ministério Público do Estado do Amazonas, localizada na Av. Rio Madeira, s/n, Bairro Centro, Iranduba/AM, com fornecimento total de mão de obra, ferramentas, equipamentos, materiais de consumo e materiais de reposição necessários para execução dos serviços*, considerando a presença dos requisitos exigíveis, com base no disposto na Lei nº 14.133/2021.

Em seguida, foi realizada a publicação do **AVISO DE LICITAÇÃO** (1478294), sendo estabelecida a data de 04/12/2024 para abertura do certame.

Posteriormente, o Sr. Maurício Araújo Medeiros, Pregoeiro do certame - Portaria nº. 1560/2024/SUBADM, por meio do **OFÍCIO Nº 472.2024.CPL** (1498200), solicitou a análise da Proposta de Preços apresentada pela empresa TDA CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ Nº. 97.519.100/0001-60 (doc. 1498194) pela Divisão de Engenharia, Arquitetura e Cálculo (DEAC).

Em atenção ao exposto, a Sra. Luciana de Souza Carvalho, Agente Técnico - Engenheira Civil, por meio do **MEMORANDO Nº 548.2024.DEAC** (1499893), **concluiu que a proposta apresentada pela empresa TDA Construções Ltda.**, no valor global de R\$ 1.060.000,00 (um milhão e sessenta mil reais), foi considerada **inexequível**.

Tal conclusão baseou-se na análise comparativa com o valor orçado pela Administração Pública, fixado em R\$ 1.419.424,48 (um milhão, quatrocentos e dezenove mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e quarenta e oito centavos), evidenciando que o montante ofertado é inferior a 75% do valor de referência, em desacordo com o disposto no art. 59, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021, que define:

"No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração."

Adicionalmente, constatou-se a **ausência de planilhas orçamentárias detalhadas** que contemplassem todos os itens do orçamento da Administração Pública, com a aplicação do **BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) de 16,32%**, conforme estabelecido no Projeto Básico nº 15.2024.DEAC. A ausência dessas informações impossibilitou a análise precisa dos preços e induziu os licitantes à utilização de um único BDI, sem discriminação dos valores aplicados nos diferentes itens da planilha orçamentária, conforme determinado nos anexos técnicos da licitação.

No curso da avaliação, foram identificadas **inconsistências técnicas** nos valores apresentados pela empresa TDA Construções Ltda., em especial:

1. Divergências no cálculo do BDI, com aplicação de percentual de **20,50%** para determinados itens de máquinas e equipamentos (como nos itens 2.2.1, 2.2.2, 10.1.2, entre outros), em contrariedade ao percentual estabelecido pela Administração de **16,32%**;
2. O não atendimento às exigências do **Anexo I - Orçamento Sintético do Projeto Básico**, que previa a discriminação de planilhas com valores detalhados por item, incluindo o cálculo específico do BDI aplicado;
3. Erros no valor total apresentado, indicando **R\$ 1.060.000,00**, quando o correto, conforme a aplicação dos percentuais de BDI, deveria totalizar **R\$ 1.060.365,19**.

A Divisão de Engenharia, Arquitetura e Cálculo (DEAC) alertou, ainda, para os riscos decorrentes dessas inconsistências, como o comprometimento da **ampla concorrência**, a formulação de propostas com valores menos vantajosos à Administração e a suscetibilidade ao chamado "jogo de planilha", o que poderia gerar **danos insanáveis durante a execução contratual**.

Diante dessas irregularidades, a DEAC concluiu que seria **mais vantajoso para a Administração Pública** promover a revisão e atualização de todos os documentos técnicos, incluindo as planilhas orçamentárias, anexos, o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico, e, com isso, instaurar um **novo procedimento licitatório**, em substituição à continuidade do certame em curso, visando assegurar a regularidade, eficiência e economicidade do processo.

Por fim, foram também realizadas atualizações nas tabelas de referência, que estavam defasadas (baseadas nos meses de abril e maio de 2024), e ajustados os custos de mão de obra, com a aplicação da nova **Convenção Coletiva 2024/2025**, substituindo os valores utilizados na licitação, que ainda se fundamentavam na Convenção Coletiva 2023/2024. Após essas correções, o valor estimado da contratação foi revisado de **RS 1.419.424,48** para **RS 1.416.025,12**, conforme registrado no **Processo SEI nº 2024.028572**.

Diante de todos os elementos técnicos e jurídicos apresentados, a Comissão Permanente de Licitação (CPL), por meio do **OFÍCIO Nº 478.2024.CPL (1500565)**, sugeriu a **revogação do certame (Pregão Eletrônico nº 94.022/2024-CPL/MP/PGJ)**, com fundamento no **art. 71 da Lei nº 14.133/2021**, em razão da comprovação de fato superveniente que inviabiliza a continuidade do procedimento.

Diante disso, cabe inferir que o procedimento de contratação pública constitui-se em uma sucessão de atos administrativos, nos quais a entidade contratante analisa as propostas apresentadas pelos licitantes, selecionando a que melhor atenda ao interesse público e seja mais vantajosa para os cofres públicos. Por sua natureza, esses atos estão sujeitos ao controle por parte da Administração Pública, garantindo sua regularidade e conformidade aos princípios que regem a gestão pública.

Esse controle exercido pela Administração está diretamente vinculado ao princípio da autotutela administrativa, consolidado pelas seguintes Súmulas do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal - "A administração pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".

Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal - "A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que o tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, rejeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial". (grifo)

Com base nessas diretrizes, a Administração pode revogar os atos administrativos por razões de interesse público ou anulá-los em caso de ilegalidade, resguardando o princípio da autotutela.

Com efeito, a possibilidade da revogação de procedimento de contratação possui ainda previsão do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esauridos 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.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 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.

Conforme entendimento doutrinário do professor Marçal Justen Filho, a revogação é fundamentada na conveniência administrativa para o atendimento ao interesse público, baseada em fato superveniente que inviabilize a renovação do juízo de oportunidade previamente realizado:

A revogação consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público. Após, praticado o ato, a administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá então o desfazimento do ato anterior. Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato (...). Nesse sentido, a lei determina que a revogação dependerá da ocorrência de fato superveniente devidamente comprovado. Isso indica a inviabilização de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente. (Justen Filho, Marçal. Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. 9ª Edição. São Paulo. 2002, p. 438.)

O Superior Tribunal de Justiça também corrobora esse entendimento, ao decidir que:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE – PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE – POSSIBILIDADE – DEVIDO PROCESSO LEGAL – OBSERVÂNCIA – RECURSO DESPROVIDO.

(...)

4. À **Administração Pública, no âmbito de seu poder discricionário, é dado revogar o procedimento licitatório, por razões de interesse público**. Todavia, ao Poder Judiciário compete apenas avaliar a legalidade do ato, de maneira que lhe é vedado adentrar o âmbito de sua discricionariedade, fazendo juízo a respeito da conveniência e oportunidade, bem como acerca da efetiva existência de interesse público. (grifo)

5. A revogação do certame é ato administrativo, exigindo, portanto, a devida fundamentação e motivação (justo motivo para seu desfazimento), assim como o cumprimento das disposições legais.

6. O art. 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a possibilidade de revogação do procedimento licitatório, em caso de interesse público, "decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta". Por sua vez, o art. 18, caput, do Decreto 3.555/2000, o qual regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, dispõe que a autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação em face de razões de interesse público, derivadas de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado. (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 23.360, Rel. Min. Denise Arruda, julgado em: 18.11.2008.)

Dessa forma, ao constatar a inconveniência e a inoportunidade, a Administração Pública pode rever seus atos e, conseqüentemente, revogar o processo licitatório, desde que respeitados os princípios da legalidade e da boa-fé administrativa.

A revogação caracteriza-se pela extinção da licitação por razões de interesse público, sendo um ato discricionário da Administração. Contudo, embora discricionário, tal ato deve ser fundamentado e comprovado, não podendo basear-se em mera literalidade ou na simples conveniência do gestor.

O juízo de conveniência que fundamenta a revogação deve estar apoiado em fato superveniente devidamente comprovado, que seja pertinente e suficiente para justificar o ato. Nesse sentido, a discricionariedade administrativa encontra limitações legais, exigindo que a revogação esteja obrigatoriamente baseada em fatos novos, não sendo admissível a simples modificação do critério de oportunidade que motivou a abertura do certame licitatório (MEIREL-LES, 1996, p. 282).

Nesse contexto, verifica-se que foi devidamente comprovado o fato superveniente que fundamenta a revogação do certame licitatório em andamento, conforme o disposto no art. 71 da Lei n.º 14.133/2021.

Após análise dos documentos relativos à contratação de empresa especializada para a reforma da edificação das Promotorias de Justiça da Comarca de Iranduba, localizada na Avenida Rio Madeira, s/n.º, Centro – Iranduba/AM, com o fornecimento integral de mão de obra, ferramentas, equipamentos, materiais de consumo e materiais de reposição, constatou-se a necessidade de retificações e atualizações técnicas relevantes.

A Divisão de Engenharia e Arquitetura (DEAC), ao revisar os documentos relacionados à contratação, identificou que as tabelas de referência utilizadas no procedimento licitatório estavam defasadas, sendo baseadas nos meses de abril e maio de 2024. Em vista disso, realizou-se a substituição das tabelas por versões atualizadas, garantindo maior precisão e alinhamento aos valores praticados no mercado.

Além disso, constatou-se a necessidade de adequação dos custos de mão de obra para refletir os valores da Convenção Coletiva 2024/2025, uma vez que o certame em andamento ainda utilizava como referência a Convenção Coletiva de 2023/2024.

Após a aplicação das devidas correções e ajustes técnicos, o valor estimado da contratação foi revisado de R\$ 1.419.424,48 para R\$ 1.416.025,12, conforme registrado no Processo SEI n.º 2024.028572.

Essa atualização dos parâmetros técnicos e econômicos demonstra a necessidade e a justificativa plena para a revogação do certame licitatório, com o objetivo de assegurar os princípios de eficiência, economicidade e regularidade no processo de contratação, conforme estabelecido nos arts. 5.º e 6.º da Lei n.º 14.133/2021.

Portanto, diante da constatação de inconveniência e inoportunidade, a Administração Pública encontra-se respaldada legalmente para revogar o processo de contratação, desde que tal decisão seja devidamente fundamentada e orientada pelo interesse público, preservando-se os princípios da legalidade e da boa-fé administrativa.

Dessa forma, restou caracterizado o fato superveniente que fundamenta a revogação do certame, em conformidade com o art. 71 da Lei n.º 14.133/2021, com o objetivo de resguardar o interesse público e assegurar a economicidade e a eficiência no processo de contratação.

Assim, decido:

I. Revogar o Pregão Eletrônico n.º 94.022/2024-CPL/MP/PGJ, em virtude das **inconsistências técnicas e econômicas** identificadas, bem como do **caráter inexequível** da proposta apresentada pela licitante **TDA Construções Ltda.**, com fundamento no **art. 71, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021**.

II. Determinar que:

a) A **Comissão Permanente de Licitação (CPL)** promova a revogação do certame no sistema **Compras.gov.br**, garantindo a **ampla publicidade da decisão**;

b) Seja concedido prazo de **05 (cinco) dias corridos** para manifestação e eventual interposição de recurso pela licitante, conforme o disposto no **art. 71, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021**;

c) A **Divisão de Engenharia e Arquitetura (DEAC)** proceda à **revisão integral do Projeto Básico**, tabelas de referência e demais documentos técnicos, com vistas a instruir um **novo procedimento licitatório**, corrigindo as inconsistências identificadas.

Cumpra-se.

GABINETE DA SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, na data de assinatura.

ANDRÉ VIRGÍLIO BELOTA SEFFAIR
Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos



Documento assinado eletronicamente por **André Virgílio Belota Seffair**, Subprocurador(a)-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, em 18/12/2024, às 16:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no link http://sei.mpam.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1501620** e o código CRC **DAF442E2**.