



# PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

**Processo Administrativo nº 0010/2024**

**Dispensa de Licitação nº 0004/2024**

**ADMINISTRATIVO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA NA FORMA DO ART. 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. VALOR INFERIOR AOS LIMITES LEGAIS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TRANSPORTE ESCOLAR. NULIDADE INTEGRAL DO PROCEDIMENTO.**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação da Agente de Contratação, encaminhada a este Departamento Jurídico, na qual requer assessoramento jurídico referente ao Processo Administrativo nº 0010/2024 – Dispensa de Licitação nº 0004/2024, que tem por objeto a **contratação de empresa especializada em transporte de alunos para atender a demanda da Rede Pública do Município de Caconde.**

O processo originou-se a pedido do Diretor do Departamento Municipal de Educação e Cultura, Sr. Natanael Barbosa do Prado, datado de 19 de fevereiro de 2024. Portanto, ele é o responsável pela elaboração do Documento de Formalização de Demanda, do Termo de Referência e suas especificações, bem como as quantidades e a forma de contratação.

*“1. Ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos solicitar as providencias necessárias para abertura de processo para contratação/aquisição contida no DFD anexo, já com autorização do Gabinete do Senhor Prefeito Municipal.*

*2. Em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021 que trata das licitações e contratos no âmbito da Administração Pública federal direta, segue em anexo, Documento de Formalização de Demanda – DFD, contendo as diretrizes, iniciais quanto ao pleno atendimento das necessidades que se apresentam.*



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

Juntou-se Documento de Formalização de Demanda (DFD), datado de 09 de fevereiro de 2024, assinado pelo Diretor do Departamento de Educação e Cultura, Sr. Natanael Barbosa do Prado, contendo a descrição da necessidade da contratação, soluções existentes no mercado, objeto da contratação, quantidade a ser contratada, requisitos da contratação, valor estimado, previsão legal da forma de contratação, previsão de data do início da prestação dos serviços, nível de urgência, designação do gestor e fiscal do contrato, e a requisição.

Segundo consta do referido documento, o objeto da presente dispensa de licitação consiste em dois itens:

- a) Linha 03 – veículo com 44 (quarenta e quatro) lugares – transporte dos alunos dos bairros São José e Jardim Redentor para atender as escolas EE Prof. Roque Ielo e EE Prof. Fernando Magalhães;
- b) Linha 09 – veículo com 15 (quinze) lugares e 01 (um) monitor de 06 (seis) horas – transporte de alunos dos bairros Serra Azul, Mangaratiba, Faz. Do Banco, Sítio Nossa Senhora (Antigo “Nó Cego”), Braço Grande, Conceição e São João.

Também foram acostados ao processo as estimativas de preços de ambos os itens, o Termo de Referência e a Requisição de Compras, Materiais e Serviços 2024, com a descrição do serviço.

Foi realizada cotação de preços pela Sra. Ana Caroline de Souza, responsável pelo Setor de Compras desta Prefeitura Municipal, no dia 21 de fevereiro de 2024, em que consta o seguinte:

- Item 1 – o serviço “Linha 03 – veículo com 44 alunos, período manhã, tarde e noite” está sendo vendido no mercado, em média, pelo valor unitário do quilômetro rodado de **RS7,24** (sete reais e dezenove centavos);
- Item 2 – o serviço “Linha 09 – veículo com 15 lugares e 1 monitor, período manhã, tarde e noite” está sendo vendido



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

no mercado, em média, pelo valor unitário do quilômetro rodado de **R\$3,49** (três reais e quarenta e nove centavos).

Estes são os valores máximos e limítrofes dos referidos itens.

Frisa-se que a responsabilidade por tal cotação de preços é integral do setor que a realiza e trata-se de suma importância, considerando que este é o valor máximo que servirá de parâmetro e limite para a contratação que a administração pública pretende realizar.

O Setor de Contabilidade, por meio de documento datado de 21 de fevereiro de 2024, pela contadora Juliana Boaventura da Silva, indicou que os recursos necessários para a despesa indicada estão consignados no orçamento de 2024.

De acordo com o que consta, o Aviso de Contratação Direta nº 0004/2024, para a contratação de empresa especializada em transporte de alunos para atender a demanda dos alunos na Rede Pública do Município de Caconde, foi publicado em 23 de fevereiro de 2024, prevendo o valor estimado de R\$54.061,20 (cinquenta e quatro mil, sessenta e um reais e vinte centavos). O documento de Termo de Referência da Dispensa de Licitação e Anexos para Proposta foram disponibilizados no Site Oficial do Município.

**Contudo, desde já faço a ressalva que a publicação tanto no site oficial do Município, quanto no PCNP, deve ser impressa e acostada aos autos, de modo a comprovar que a publicações foram devidamente feitas, em cumprimento aos termos legais.**

Ao que conta, as propostas deveriam ser enviadas até às 17h do dia 28 de fevereiro de 2024, via upload ou encaminhadas ao e-mail [compras@caconde.sp.gov.br](mailto:compras@caconde.sp.gov.br).





## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

O Anexo 1 – Termo de Dispensa de Licitação, redigido pelo Diretor de Educação e Cultura, Sr. Natanael Barbosa do Prado, e pela Agente de Contratação, Sra. Ana Caroline Souza, informou que o procedimento de dispensa de licitação seria regido pelo art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21 e pelo Decreto Municipal 3945/2024, bem como especificou quais os documentos de habilitação deveriam ser apresentados, o modo de execução do objeto, o local de entrega, pagamento, estimativa de preços, descrição dos itens e a adequação orçamentária.

Encerrado o período de apresentação das propostas, insurge o documento formalizado pela Agente de Contratação, Sra. Ana Caroline Souza, por meio de documento datado de 1º de março de 2024, onde relatou que suspendeu o referido processo de Contratação Direta em razão de uma possível falha no sistema das dispensas eletrônicas, que não tornou visível, em um primeiro momento, uma das propostas enviadas para o Item 02. Informou, ainda, que a empresa Eddydata Serviços de Informática afirmou que a referida falha pode ter ocorrido por se tratar de um programa novo, em fase de implantação.

*“Em atenção ao processo de contratação direta, Dispensa de Licitação nº. 0004/2024, Processo Administrativo nº. 0010/2024, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em transporte de alunos para atender a demanda dos alunos na rede pública no município de Caconde, temos a informar que referido processo foi publicado no portal para recebimento de propostas no período de 26/02/2024 a 28/02/2024, até as 17:00 horas.*

*Após o encerramento do prazo, foram impressas as propostas juntadas ao processo no portal e através do e-mail [compras@caconde.sp.gov.br](mailto:compras@caconde.sp.gov.br).*

*No dia 29/02/2024, após verificação, constatou-se quais empresas apresentaram as melhores propostas, considerando o critério de menor valor, sendo:*

*Item 01 – FERNANDO COSSULIN AMADEU LTDA, CNPJ 09.293.354/0001-46, valor unitário de R\$ 7,23 (sete reais e vinte e três centavos).*

*Item 02 – NATANI MARIA DE ANDRADE CLEMENTINO, CNPJ 40.817.670/0001-10, valor unitário de R\$ 2,49 (dois reais e quarenta e nove centavos).*



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

*Desta forma, através do e-mail, as empresas que apresentaram as melhores propostas foram notificadas a apresentar os documentos de habilitação.*

*No período da tarde, compareceu neste setor, o Senhor Roberto Carlos Rovani, representante da empresa ROBERTO CARLOS ROVANI, CNPJ 13.585.406/0001-25, informando ser o proponente da melhor proposta para o Item 02, no valor unitário de R\$ 2,47 (dois reais e quarenta e sete centavos), juntada ao portal.*

*Em nova consulta ao portal, surgiu a proposta da empresa ROBERTO CARLOS ROVANI, que não estava aparente anteriormente. Diante dos fatos, procedeu-se a suspensão do processo de contratação direta, tendo sido notificado os interessados através do e-mail.*

*Consultada, a empresa Eddydata Serviços de Informática, prestadora de serviços de software a esta municipalidade, informou que após pesquisa no servidor, constatou que a proposta da empresa ROBERTO CARLOS ROVANI, foi inserida no dia 26/02/2024, e que a falha pode ter ocorrido por ser um programa novo, em fase de implantação.*

*Assim, enviamos referido processo ao Departamento Jurídico, solicitando assessoramento na análise dos fatos narrados.”*

A empresa Eddydata Serviços de Informática Ltda – EPP, inscrita no CNPJ sob nº 57.714.750/0001-42, no dia 05 de março de 2024, encaminhou resposta à solicitação de melhoramento do sistema de controle de dispensa de licitação, informando que:

*“Vimos por meio deste responder a solicitação de melhoramentos do Sistema de Dispensa Eletrônica, conforme previsto no artigo 75 da nova lei de licitações.*

*Tendo em vista a solicitação de Vossa Senhoria foram realizadas evoluções no sistema conforme segue:*

- *No módulo de administração do sistema (prefeitura): Alteração da grade de visualização, garantindo que todas as informações sejam apresentadas de maneira ordenada.*
- *Bloqueio de alteração de e-mail no envio da proposta, trazendo o e-mail padrão do usuário de forma fixa.*
- *No módulo fornecedor: A empresa ao clicar no Botão (Envie sua Proposta), irá detalhar ao fornecedor os campos*



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

*Objeto e Número da Licitação, confirmando os dados antes do envio.*

- *No módulo fornecedor: Quando o fornecedor clicar no botão Salvar, o sistema gravará no banco de dados e limpará os campos, evitando assim envios duplicados de propostas da mesma empresa e processo.*
- *Envio automático via WhatsApp para a Prefeitura para acompanhamento em tempo real dos envios com a data, hora e detalhes do fornecedor.*
- *No cadastro de novo fornecedor será bloqueado inscrições com o mesmo e-mail, maiúsculo ou minúsculo, evitando cadastros repetidos.*

*Reiteramos nosso compromisso com a transparência, eficiência e integridade em todos os nossos serviços e nos colocamos à disposição para melhorias que possam colaborar com nossos clientes (...).”*

Por fim, faz-se necessário registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os aspectos jurídicos da matéria submetida ao exame, ou seja, não adentra no mérito quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade da administração, bem como aos aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

É o breve relatório do necessário. Passemos a análise do processo como um todo.

### 2. DA NULIDADE DO CERTAME

Em análise ao presente processo, denota-se que **houve equívocos nos dois itens**, que consistem em **erros substanciais que acabam por macular, infelizmente, a nosso ver, a fase externa do processo de dispensa em voga.**

Isso porque, ao analisar criteriosamente o processo, observo que quanto ao **Item 01 – Linha 03**, verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda (DFD), no tópico 5, determinou que seriam percorridos 79km (setenta e nove quilômetros) diários, totalizando a quilometragem total em 3.160km (três mil e cento e sessenta quilômetros).





## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

O tópico 8 do mesmo documento, que trata sobre o valor estimado da contratação, realizado com base na estimativa de preços acostada aos autos, calculou que 79km (setenta e nove quilômetros) rodados diariamente na Linha 03, pelo valor médio de R\$10,10 (dez reais e dez centavos) por quilômetro rodado, durante 40 (quarenta) dias letivos, resultaria no valor de R\$31.916,00 (trinta e um mil e novecentos e dezesseis reais). Cumpre ressaltar que o valor estimado e todo o processo de dispensa foi realizado com base no supracitado cálculo.

**No entanto, o Termo de Referência especificou que a Linha 03 possui 7 (sete) horários para transporte de alunos, totalizando em 45km (quarenta e cinco quilômetros) rodados diariamente, além de mais dois horários, totalizando em 34km (trinta e quatro quilômetros) rodados por dia, MAS APENAS DUAS VEZES POR SEMANA.**

Ora, assim, o cálculo apresentado para 79 km não é compatível e acabou por induzir a todas as propostas apresentadas em erro.

Assim, deveria ser organizado para linha 03 (veículo com 44 lugares):

- 45km diários por 40 dias letivos = **1800km diários** + 34km diários 2 x por semana (16 dias letivos) = **544km diários** –  
**TOTAL GERAL: 2.344km**

OU

- Linha XX: 45km diários por 40 dias letivos = **1800km diários**
- Linha XX: 34km diários 2 x por semana (40 dias letivos) = **1360km diários**

**Obs.: Nessa segunda hipótese, a linha de 2x por semana não poderia estar no mesmo “item” que a primeira, visto que, se a contratação for por 40 dias letivos, considerando que ela é feita apenas 2x por semana, seu período se**



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

**estenderia, isto é, seria maior que a primeira! Não havendo como estar sendo contratada dentro de um mesmo “item”. Teria que ser “desmembrado” para um novo item.**

Assim, verifica-se que, de acordo com o Termo de Referência e Estimativa de Preços, **a quilometragem total da Linha 3 é de 2.344km** (dois mil e trezentos e quarenta e quatro quilômetros), totalizando no valor de R\$23.674,40 (vinte e três mil, seiscentos e setenta e quatro reais e quarenta centavos).

No entanto, conforme já mencionado, o Documento de Formalização de Demanda considerou que a Linha 03 rodaria 79km (setenta e nove quilômetros) diariamente, durante 40 (quarenta) dias letivos, o que resulta na quilometragem total de 3.160km (três mil e cento e sessenta quilômetros), pelo valor unitário de R\$10,10 (dez reais e dez centavos), totalizando no valor de R\$31.916,00 (trinta e um mil e novecentos e dezesseis reais).

Portanto, nota-se que **a divergência de quilometragem dos referidos documentos acaba por macular o processo de dispensa de licitação**, visto que deixa dúvida, tanto para a Administração Pública, quanto para as empresas participantes, sobre a totalidade de quilômetros da Linha 03, bem como quanto aos dias e horários de funcionamento, o que pode ter diversos impactos, inclusive financeiros, no momento do envio e da escolha das propostas.

Assim, considerando que houve a apresentação de proposta para 79 km diários, o que, a nosso ver, não condiz com a real intenção da administração pública, visto que o documento feito apresentou cálculos não condizentes em si, **tal item restou prejudicado.**

Já quanto ao **Item 02 – Linha 09**, conforme mencionado nos documentos juntados ao processo em epígrafe, a falha, aparentemente do sistema de





## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

dispensa, também acabou por macular o processo de dispensa de licitação em relação ao outro item, tendo em vista que causou insegurança quanto ao vencedor do certame.

Ante as divergências e erros substanciais indicados, vemos que é caso de plena **nulidade** do processo administrativo.

Importante destacar que o art. 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Desta forma, a Administração Pública não pode se desvencilhar dos princípios que regem a sua atuação, principalmente no campo das contratações públicas, onde se deve buscar sempre a satisfação do interesse coletivo, obedecendo aos princípios supracitados.

O procedimento de contratação se realiza mediante uma série de atos administrativos, pelos quais a entidade que pretende contratar analisa as propostas efetuadas pelos que pretendem ser contratados e escolhe, dentre elas, a mais vantajosa para os cofres públicos, com a observância do princípio da eficiência. Em razão disso, essa série de atos administrativos sofre um controle por parte do Poder Público, controle este que caracteriza o princípio da autotutela administrativa.

O poder de autotutela exercido pela Administração Pública consiste na sua competência para, de ofício, controlar e rever seus próprios atos, revogando os atos legais, que deixarem de ser convenientes e oportunos, e anulando os ilegais.

Referido princípio foi firmado legalmente por duas súmulas:

*Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal*  
***A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.***

*Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal*



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, também traz disposição sobre o tema em seu artigo 53.

*Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.*

Ademais, a Lei Federal nº 14.133/21 determinou a possibilidade de anulação do procedimento de contratação direta quando presente ilegalidade insanável.

*Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados 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.*

*§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.*

Cumprido destacar que, apesar de sob a égide da lei anterior, é ainda aplicável o entendimento do STJ que entende que, em homenagem aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, a Administração tem o dever de anular o procedimento licitatório quando constatado vícios de qualquer natureza, o que não pode ser impedido pela alegação de direito adquirido, **até porque ATO**



## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

### **ADMINISTRATIVO INVÁLIDO NÃO POSSUI A CAPACIDADE DE GERAR DIREITO ADQUIRIDO.**

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ART. 49 DA LEI 8.666/93. 1. **A Administração Pública constatando vícios de qualquer natureza em procedimento licitatório tem o dever de anulá-lo, em homenagem aos princípios da legalidade da moralidade e da impessoalidade.** 2. Maçã Justen: "Revelado o vício de nulidade, o ato administrativo deve ser desfeito. **Tratando-se de anulação, o obrigatório desfazimento não pode ser impedido por direito adquirido. Como se reconhece de modo pacífico, ato administrativo inválido não gera direito adquirido**". (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6ª ed. Dialética, pp. 465/467). 3. Recurso improvido.

(STJ - REsp: 686220 RS 2004/0111254-4, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 17/02/2005, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 04/04/2005 p. 214 RDR vol. 34 p. 271)

Portanto, como os erros do presente procedimento não são passíveis de serem corrigidos e que, por isso, inviabilizaram a legalidade do certame como um todo e o seu aproveitamento para a futura etapa de contratação, a autoridade pública deverá anular o procedimento de contratação, por motivo de ilegalidade, determinando o retorno dos autos para saneamento das irregularidades e instauração de novo processo, se o caso.

Além disso, deve-se proceder à apuração de responsabilidade, nos termos do §1º do artigo 71 da Lei Federal nº 14.133/2021, ficando a sugestão de ser expedida notificação a empresa que cuida do servidor do Município, pois, embora o sistema esteja em implantação, a existência de erros é inadmissível.

Por fim, é necessário conceder prazo para os fornecedores interessados para eventual apresentação de argumentações contrárias ao desfazimento do procedimento de contratação antes que decisão nesse sentido seja tomada, assegurando, desse modo, o direito ao contraditório e à ampla defesa.





## PREFEITURA DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE CACONDE

ESTADO DE SÃO PAULO

Posteriormente, deverá ser providenciado pelo Departamento interessado a instauração de novo processo para objeto em voga, se assim for solicitado pelo Departamento requisitante.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fulcro nos fundamentos de fato e de direito já expostos, e considerando o poder de autotutela da Administração Pública, **opina-se pela anulação do Processo Administrativo nº 0010/2024 – Dispensa de Licitação nº 0004/2024**, nos termos do art. 71 da Lei Federal nº 14.133/21.

É importante destacar, por fim, que o presente parecer não vincula a decisão superior acerca da conveniência e oportunidade do ato de anulação do procedimento, apenas faz uma contextualização fática e documental com base nos documentos juntados, bem como analisa as disposições legais acerca do tema em apreço. Em suma, apenas fornece subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe a análise dos argumentos aqui aduzidos, e a decisão pela anulação.

É o que nos parecer, que deve ser encaminhado para ao Chefe do Poder Executivo para decisão.

Caconde/SP, 07 de março de 2024.

**Adeline Maria do Eiró Alvim**  
**Diretora do Departamento Jurídico**  
**OAB/SP 311.427**