



CAUTELARES

PROCESSO: 12425/2025

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE FIGUEIREDO

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO COM MEDIDA CAUTELAR

REPRESENTANTE: CRISTIANE SILVA CASTRO

REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE FIGUEIREDO

ADVOGADO (A): NÃO POSSUI

OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELA SRA. CRISTIANE SILVA CASTRO EM FACE DA COMISSÃO MUNICIPAL DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE FIGUEIREDO/AM PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES ACERCA DO PREGÃO ELETRÔNICO 002/2025, QUE TEM COMO OBJETO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA O ANO LETIVO (2025).

RELATOR: CONSELHEIRO ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA

DECISÃO MONOCRÁTICA Nº 24/2025

DECISÃO MONOCRÁTICA. REPRESENTAÇÃO COM MEDIDA CAUTELAR. DEFERIMENTO DA CAUTELAR.

1) Trata-se de Representação com Pedido de Medida Cautelar, formulada pela empresa CRISTIANE S. CASTRO, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 14.343.939/0001-63, contra a Comissão de Inspeção e a Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo, por irregularidades praticadas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 002/2025, que almeja a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar para o ano letivo de 2025 para atender a demanda da municipalidade.

2) A Representante alega que participou de todas as etapas do certame, vindo a ser declarada vencedora do lote 02, após a desclassificação das empresas que haviam obtido melhor colocação. Aduz que o Pregoeiro desclassificou as propostas da representante, sob o argumento de inexecuibilidade dos valores ofertados, reforça que o ato se deu de forma sumária, sem adoção de qualquer diligência prévia ou oportunidade de esclarecimentos, o que configuraria violação do subitem 10.2 do Edital e art. 3º e art. 59, §2º, ambos da Lei nº 14133/2021.

3) Informa que apresentou, tempestivamente, recurso administrativo à comissão da licitação, mas que foi indeferido com fundamento em argumentos genéricos que não guardam correlação com as razões recursais do ora representante.

4) Alegou que a decisão foi ilegal e desprovida de fundamentação técnica, violando o devido processo legal, especialmente por não ter sido oportunizada a apresentação de comprovação da exequibilidade da proposta, conforme determina o art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Sustenta que a proposta foi sumariamente desclassificada





sob a alegação genérica de inexecuibilidade, mesmo apresentando valor apenas R\$ 1.000,00 inferior à proposta imediatamente superior, o que, por si, não bastaria para presumir inviabilidade econômica.

5) Defende que a Administração tem o dever legal de diligenciar antes de excluir propostas mais vantajosas, inclusive para assegurar os princípios constitucionais da razoabilidade, isonomia, eficiência e obtenção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

6) Ampara sua argumentação em jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, destacando os Acórdãos nºs 803/2024, 465/2024, 2.088/2024 e 1.479/2023, que reiteram o entendimento de que a desclassificação por inexecuibilidade somente pode ocorrer após instauração de diligência técnica e concessão de prazo para manifestação do licitante.

7) Ainda, sustenta que a ausência de diligência também implica quebra da isonomia entre os participantes do certame, considerando-se que foram adotados critérios sem transparência e sem uniformidade.

8) Diante dos fatos narrados, requer, em sede de medida cautelar a imediata suspensão do certame (pregão eletrônico nº 002/2025), da prefeitura municipal de Presidente Figueiredo/AM, para ao fim, retomar a fase dos lances, oportunizando à representante as diligências necessárias a comprovação da exequibilidade de sua proposta.

9) Instrui a representação com documentos comprobatórios, incluindo atos constitutivos da empresa, contratos administrativos vigentes, termos aditivos, publicação do ato impugnado e demais elementos necessários à análise do caso.

10) Inicialmente, cabe a análise dos requisitos de admissibilidade da presente representação. Nos termos do artigo 288 da Resolução nº 04/2002 do TCE/AM, a representação configura um instrumento legítimo de fiscalização e controle externo, sendo cabível para apuração de irregularidades, ilegalidades e atos de má gestão pública que possam resultar em prejuízo ao erário, bem como em hipóteses expressamente previstas na legislação pertinente, incluindo a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 8.666/1993.

11) Dessa forma, a representação cumpre sua função primordial ao permitir que a Administração Pública seja instada a investigar e, se for o caso, corrigir eventuais atos administrativos que afrontem o ordenamento jurídico e comprometam o interesse público. No presente caso, verifica-se que o objeto da representação se amolda às hipóteses previstas na norma, pois busca a apuração de possível ilegalidade em um procedimento administrativo conduzido pelo órgão público.

12) No tocante à legitimidade, o artigo 288, caput, da Resolução nº 04/2002 do TCE/AM estabelece que qualquer pessoa, órgão ou entidade, seja de natureza pública ou privada, tem legitimidade para apresentar representação junto a esta Corte de Contas. Considerando que a empresa representante alega ser diretamente afetada pelo ato impugnado e que sua atuação se dá na esfera da Administração Pública municipal, resta evidente sua legitimidade ativa para a propositura da presente medida.



13) Assim, acompanho a manifestação da Presidência do TCE/AM quanto à admissibilidade da representação. No que concerne à competência desta Corte para apreciação de medidas cautelares, é importante ressaltar que a Lei Complementar Estadual nº 114/2013, ao modificar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (Lei nº 2.423/1996), reafirmou expressamente a possibilidade de concessão de medidas cautelares, conforme previsto no inciso XX do artigo 1º da Lei nº 2.423/1996 e no inciso XIX do artigo 5º da Resolução nº 04/2002 do TCE/AM.

14) Dessa forma, no exercício do poder geral de cautela atribuído aos Tribunais de Contas, reconhece-se que esta Corte possui competência para expedir medidas cautelares com o objetivo de prevenir danos ao interesse público, garantindo, assim, a efetividade de suas decisões finais. Tal entendimento está respaldado no artigo 42-B, incisos I a IV, da Lei nº 2.423/1996, na redação conferida pela Lei Complementar nº 204/2020.

15) Ressalta-se que as medidas cautelares no âmbito dos Tribunais de Contas possuem natureza excepcional e são concedidas com o intuito de preservar a integridade da coisa pública, evitando a consolidação de situações manifestamente contrárias ao interesse público. Sua aplicação se justifica, sobretudo, em casos de urgência, nos quais há risco iminente de lesão ao erário ou à Administração Pública, inviabilizando a espera pela decisão definitiva do mérito.

16) A concessão de uma medida cautelar exige o preenchimento de dois requisitos essenciais: o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*. O *periculum in mora*, traduzido como "perigo na demora", refere-se à necessidade de uma intervenção célere para evitar danos irreparáveis. No contexto do direito administrativo sancionador, sua aplicação está ligada à urgência de evitar prejuízos de difícil ou impossível reparação, caso a decisão definitiva demore a ser proferida.

17) O *fumus boni iuris* diz respeito à probabilidade do direito alegado, verificada aqui pela aparente violação às normas de licitações e aos princípios gerais da Administração. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) disciplina de forma clara o tratamento das propostas com preços suspeitos de inexecutabilidade. Dispõe o art. 59, §2º, da Lei 14.133/2021 que a Administração "poderá realizar diligências para aferir a executabilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada" antes de proceder a eventual desclassificação por preço inexequível. Em outras palavras, não se admite que uma proposta seja descartada automaticamente por alegação de valor inexequível sem que antes se faça uma verificação objetiva de sua viabilidade, assegurando-se, nesse processo, o respeito ao contraditório e à ampla defesa do licitante (CF, art. 5º, LV).

18) No caso em análise, há fortes indícios de que esse comando legal e os princípios correlatos não foram observados. A proposta da representante, classificada em primeiro lugar no Lote 2 com o menor preço, foi desclassificada sumariamente pela Comissão de Licitação sob justificativa de inexecutabilidade, sem qualquer diligência prévia que permitisse à empresa demonstrar a viabilidade de cumprir o contrato pelo preço ofertado. Cabe sublinhar que a diferença entre o valor da representante e o da segunda melhor proposta era de apenas R\$ 1.000,00, montante pouco significativo frente ao valor global do lote.



19) À míngua de uma disparidade expressiva de preços ou de elementos concretos que indicassem inviabilidade financeira, a decisão de exclusão da proposta mais barata *prima facie* revela-se precipitada e desamparada de fundamentação técnico-jurídica adequada. Essa conduta aparenta ferir o princípio da legalidade e também os princípios da impessoalidade/isonomia e da razoabilidade, já que adota medida gravosa (eliminação do licitante vencedor) sem justificativa proporcional. Vale lembrar que a Constituição Federal impõe à Administração Pública estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como ao dever de tratamento isonômico entre os concorrentes em licitações (CF, art. 37, caput e XXI), de modo que decisões arbitrárias ou desarrazoadas em certames violam diretamente tais comandos superiores.

20) A plausibilidade jurídica da pretensão da representante resta corroborada, ademais, pelo entendimento consolidado nos órgãos de controle, notadamente no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), acerca da matéria. Sob a égide da legislação anterior (Lei 8.666/93), já se pacificara o entendimento de que parâmetros numéricos para identificar preços inexequíveis geram apenas uma presunção relativa, devendo ser assegurada oportunidade ao licitante para demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Esse posicionamento foi sintetizado na Súmula n.º 262/TCU, a qual preceitua que “o critério definido no art. 48 (...) da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”.

21) Tal diretriz permanece plenamente aplicável na vigência da nova Lei 14.133/2021. Em decisão recente, Acórdão TCU nº 803/2024 (Plenário), o Tribunal reforçou a obrigatoriedade de oportunizar ao licitante a chance de comprovar a viabilidade de sua oferta antes de desclassificá-la. De igual modo, no Acórdão TCU nº 465/2024 (Plenário), restou consignado que a regra do art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021 (que define limite de 75% do orçamento para presunção de inexequibilidade, aplicável a obras e serviços de engenharia) trata-se de uma presunção relativa – e não absoluta – impondo à Administração o dever de dar ao licitante a chance de demonstrar a viabilidade de sua proposta suspeita de inexequibilidade.

22) No mesmo sentido, destaca-se:

Acórdão 3092/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexequibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Acórdão 2528/2012-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

A desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, devendo, ainda, ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a sua proposta, antes da adoção da medida.

Acórdão 2068/2011-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES



Pregão para contratação de serviços: por constituir presunção relativa, suposta inexecutabilidade de proposta comercial de licitante não autoriza imediata desclassificação, excetuando-se situação extremas nas quais a Administração Pública se veja diante de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero.

Acórdão 674/2020-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

O juízo do pregoeiro acerca da aceitabilidade da proposta deve ser feito após a etapa competitiva do certame (fase de lances), devendo o licitante ser convocado para comprovar a exequibilidade da sua proposta antes de eventual desclassificação. Apenas em situações extremas, quando os lances ofertados configurarem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, gerando presunção absoluta de inexecutabilidade, admite-se a exclusão de lance durante a etapa competitiva do pregão.

Acórdão 1092/2010-Segunda Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Não cabe ao pregoeiro ou à comissão de licitação declarar a inexecutabilidade de proposta de licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas.

23) Em outras palavras, o TCU enfatizou que não cabe desclassificar um licitante com base apenas no fato de seu preço ser baixo, sem antes verificar, mediante diligência, se esse preço é exequível, sob pena de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa e frustração do objetivo maior da licitação, que é contratar a proposta mais vantajosa. Nesse contexto, a exclusão sumária promovida pela Prefeitura de Presidente Figueiredo/AM, sem investigação da exequibilidade, mostra-se potencialmente ilegal e anti-isonômica, retirando do certame um concorrente cuja oferta poderia ser perfeitamente realizável e economicamente mais vantajosa ao poder público. Frise-se que a falta de abertura de oportunidade para a representante se manifestar e comprovar sua capacidade de execução tolheu seu direito de defesa, afrontando garantia fundamental prevista no art. 5º, LV, da Constituição (direito ao contraditório e à ampla defesa em processos administrativos).

24) Conforme já salientado, órgãos de controle e o Judiciário entendem que “o licitante deve ser ouvido quanto à viabilidade de sua proposta antes de ser afastado, sob pena de ofensa a princípios basilares do Direito Administrativo”. Em suma, a aparente irregularidade na desclassificação da proposta da representante viola não apenas a legislação infraconstitucional, mas também os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, do contraditório e ampla defesa, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como contraria o interesse público na obtenção do melhor contrato possível. Desse modo, resta evidenciado o *fumus boni iuris* em favor da pretensão da representante, dada a plausibilidade de que a desclassificação questionada seja declarada nula quando do julgamento do mérito, restabelecendo-se seu direito de participar validamente do certame.

25) No tocante ao *periculum in mora*, entendo igualmente presente o risco de dano grave ou de difícil reparação ao interesse público caso não seja imediatamente sustado o ato contestado. Como mencionado, o Pregão n.º 002/2025 (Lote 2) encontra-se em fase final de análise, pendente apenas de adjudicação e homologação. Permitir a continuidade do certame sem a correção da irregularidade identificada poderia implicar na contratação de empresa diversa por um valor possivelmente superior ao que seria praticado pela representante, ocasionando prejuízo ao erário e contrariando o princípio da seleção da proposta mais vantajosa.





26) Ainda que a diferença de R\$ 1.000,00 pareça pouco expressiva, deve-se considerar que tal valor representa um gasto público adicional desnecessário, à míngua de razões legítimas para se preferir a proposta mais econômica. Ademais, a manutenção da desclassificação irregular configura ofensa à isonomia e à legalidade, valores que, uma vez violados, geram perda de confiança dos administrados no procedimento licitatório e podem desencadear disputas judiciais, acarretando insegurança jurídica e possíveis atrasos na execução do objeto contratual.

27) Cumpre ressaltar que o objeto em questão – transporte escolar para a rede de ensino – reveste-se de caráter essencial, impactando diretamente o acesso de estudantes às unidades de ensino. Caso a Administração firme contrato com outro fornecedor e, posteriormente, este Tribunal venha a julgar procedente a representação, haverá a necessidade de desconstituir atos já consumados (anulação da adjudicação/contrato) para viabilizar a contratação da representante ou a realização de novo certame.

28) Essa situação traria não apenas ônus financeiro e administrativo (inclusive eventuais multas rescisórias ou indenizações), mas também poderia acarretar descontinuidade na prestação do serviço público de transporte escolar, em prejuízo aos alunos e à comunidade. Trata-se de um cenário que se busca justamente evitar por meio da atuação preventiva do controle externo. O perigo da demora, portanto, reside na possibilidade de que a decisão final desta Corte de Contas – caso favorável à representante – venha a ser proferida tarde demais, quando já não seja mais factível restituir-lhe o contrato ou quando isso importe em perturbação ao serviço público e ao interesse coletivo. Ao suspender de imediato os efeitos da desclassificação impugnada e o prosseguimento do certame no Lote 2, este Tribunal assegura a preservação da competitividade e impede a consumação de um ato potencialmente ilegal. A medida cautelar garantirá que a questão seja examinada no mérito antes da conclusão definitiva da licitação, salvaguardando a utilidade da decisão de mérito a ser proferida.

29) Em outras palavras, evita-se que o eventual reconhecimento do direito da representante ocorra quando já não seja possível implementá-lo concretamente, prevenindo-se assim dano irreparável ao interesse público. Convém lembrar que a atuação do controle deve primar pela prevenção do dano: ao sustar temporariamente o certame, está-se protegendo tanto o erário – que não será compelido a arcar com um contrato possivelmente antieconômico – quanto à legitimidade do processo licitatório, garantindo igualdade de condições a todos os concorrentes até que se esclareça, de forma fundamentada, se a oferta da representante é ou não exequível. Dessa forma, resta claro que a demora em prover uma solução cautelar poderia frustrar o resultado útil do processo de controle e acarretar graves consequências à Administração (contratação menos vantajosa, risco de nulidade do certame, interrupção de serviço essencial e responsabilização de agentes públicos).

30) Ante o exposto, preenchidos os pressupostos do art. 1º, §2º, da Resolução n.º 03/2012-TCE/AM, defiro a medida cautelar requerida pela representante. Determino, com fundamento no poder geral de cautela desta Corte de Contas, que o Município de Presidente Figueiredo/AM suspenda imediatamente o resultado do Lote 2 do Pregão Eletrônico n.º 002/2025, abstendo-se de praticar quaisquer atos de adjudicação, homologação e contratação referentes a esse lote, até ulterior deliberação de mérito por parte do Tribunal.





31) Ademais, com vistas à formação de juízo técnico adequado, determino que a Prefeitura de Presidente Figueiredo se manifeste, de forma circunstanciada, quanto aos seguintes pontos:

31.1) Justificativa técnica detalhada da desclassificação da proposta da empresa CRISTIANE S. CASTRO por inexecuibilidade, indicando: i) a metodologia utilizada para tal conclusão; ii) a existência (ou ausência) de diligência prévia; iii) os critérios objetivos de comparação aplicados.

31.2) Comprovação da análise comparativa de preços entre as propostas recebidas, especificando: i) qual a média aritmética dos valores apresentados; ii) se a diferença de R\$ 1.000,00 foi considerada representativa sob critérios objetivos; iii) se há estudos de viabilidade técnica ou planilhas de custo padrão que embasaram a decisão.

31.3) Indicação de eventuais comunicações formais expedidas à empresa representante para possibilitar sua manifestação antes da desclassificação.

31.4) Informação sobre a existência de parecer jurídico ou técnico interno que tenha subsidiado a decisão de desclassificação.

31.5) Informar se houve adjudicação e homologação do resultado do lote 2 do certame e, em caso afirmativo, encaminhar cópia dos atos correspondentes.

31.6) Esclarecimentos sobre a eventual execução contratual já iniciada, caso tenha havido adjudicação, e os impactos de eventual anulação da desclassificação sobre o serviço público.

32) Pelo exposto, com fulcro na Resolução nº 03/2012 e no Regimento Interno do TCE/AM:

32.1) DEFIRO a medida cautelar pleiteada e determino a suspensão do resultado do LOTE 2 - ÔNIBUS RODOVIÁRIO BR 174 (ÁREA RURAL) - REGIÃO 2, do pregão eletrônico nº 002/2025, com fulcro no art. 3º, III e IV, da Resolução nº 03/2012 TCE/AM;

32.2) DETERMINO à GTE-MPU que adote as seguintes providências:

- i) PUBLIQUE a presente decisão monocrática no Diário Oficial Eletrônico do TCE/AM, em até 24 (vinte e quatro) horas, consoante dispõe o art. 42-B, § 8º, da Lei nº 2.423/1996, observando a urgência que o caso requer;
- ii) OFICIE a Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo para que adote, IMEDIATAMENTE, as providências necessárias à suspensão do resultado do LOTE 2 - ÔNIBUS RODOVIÁRIO BR 174 (ÁREA RURAL) - REGIÃO 2, do pregão eletrônico nº 002/2025, bem como eventuais contratações dele provenientes, informando ao TCE/AM das medidas adotadas;
- iii) OFICIE a Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo para que no prazo de 15 (quinze) dias apresente documentos e/ou justificativas frente aos argumentos da exordial, garantindo-lhe o contraditório e ampla defesa, nos termos do art. 1º, §3º, da resolução nº 03/2012 TCE/AM, bem como:



- iii.1) Justificativa técnica detalhada da desclassificação da proposta da empresa CRISTIANE S. CASTRO por inexecuibilidade, indicando: i) a metodologia utilizada para tal conclusão; ii) a existência (ou ausência) de diligência prévia; iii) os critérios objetivos de comparação aplicados.
- iii.2) Comprovação da análise comparativa de preços entre as propostas recebidas, especificando: i) qual a média aritmética dos valores apresentados; ii) se a diferença de R\$ 1.000,00 foi considerada representativa sob critérios objetivos; iii) se há estudos de viabilidade técnica ou planilhas de custo padrão que embasaram a decisão.
- iii.3) Indicação de eventuais comunicações formais expedidas à empresa representante para possibilitar sua manifestação antes da desclassificação.
- iii.4) Informação sobre a existência de parecer jurídico ou técnico interno que tenha subsidiado a decisão de desclassificação.
- iii.5) Informar se houve adjudicação e homologação do resultado do lote 2 do certame e, em caso afirmativo, encaminhar cópia dos atos correspondentes.
- iii.6) Esclarecimentos sobre a eventual execução contratual já iniciada, caso tenha havido adjudicação, e os impactos de eventual anulação da desclassificação sobre o serviço público.
- iv) Dê ciência ao colegiado desta Corte, na primeira sessão subsequente, nos termos disposto no artigo 1º, § 1º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM;
- v) Findo o prazo, que os autos retornem a este relator.
- vi) Dê ciência da decisão à Representante.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus,
19 de maio de 2025.


ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro-Relator

DMC

