À COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB À AUTORIDADE COMPETENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO CONAB/SUREG-TO Nº 90002/2025

PROCESSO SEI Nº 21456.000215/2024-28

ROBERT ENGENHARIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 21.407.989/0001-22, já qualificada no procedimento licitatório em epígrafe, por seu advogado constituído, vem, respeitosamente, apresentar o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que anulou o Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I.DO CABIMENTO E DA DELIMITAÇÃO DO RECURSO

presente manifestação é apresentada em razão da reabertura da sessão do Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025, comunicada pelo Pregoeiro para que os interessados pudessem exercer o contraditório e apresentar recurso administrativo quanto ao mérito da decisão anulatória.

O recurso é, portanto, próprio e tempestivo, pois apresentado dentro do prazo disponibilizado pela Administração após a restauração do processamento do certame, determinada no Mandado de Segurança nº 1005016-40.2026.4.01.4300.

A Recorrente não se opõe ao cumprimento da decisão judicial. Ao contrário, exerce precisamente o direito de manifestação que lhe foi assegurado, requerendo que a decisão administrativa seja tomada após exame concreto dos documentos do processo, dos efeitos efetivamente produzidos pelos atos praticados e da possibilidade de saneamento e aproveitamento do procedimento.

A insurgência limita-se à conclusão de que os alegados vícios

relacionados à publicidade seriam suficientes para invalidar o edital e todos os atos subsequentes, inclusive a classificação, a aceitação, a habilitação, a adjudicação e a homologação das propostas da Recorrente nos itens 1 e 2.

II.SÍNTESE DO PROCEDIMENTO E DO RESULTADO OBTIDO PELA RECORRENTE

O Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025 foi instaurado para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços comuns de engenharia, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais sob demanda, destinados à manutenção preventiva e corretiva do Complexo Unidade Armazenadora de Rio Formoso/TO.

O aviso de licitação indicou a publicação do edital em 29/07/2025, a disponibilização das propostas a partir da mesma data e a abertura da sessão pública em 14/08/2025. O procedimento foi realizado no sistema Compras.gov.br, com participação de seis licitantes em cada item, conforme o relatório final do pregão.

A Recorrente apresentou as melhores propostas nos dois itens. No item 1, ofertou desconto de 2,05%, correspondente ao valor de R$ 303.481,4823. No item 2, ofertou desconto de 1,35%, correspondente ao valor unitário de R$ 139.811,2982 e ao valor total de R$ 279.622,5964.

Após a apresentação dos documentos, a proposta da Recorrente foi aceita e sua habilitação foi reconhecida. Na sequência, o recurso administrativo anteriormente interposto foi provido, com reabertura do julgamento e da habilitação, manutenção da aceitação da proposta e habilitação da Recorrente nos dois itens. O resultado foi posteriormente adjudicado e homologado em 09/10/2025.

A própria documentação administrativa registra que o recurso da Recorrente foi provido e que a empresa foi habilitada nos itens 1 e 2. A Nota Técnica da Procuradoria Regional da CONAB também havia concluído pela possibilidade de acolhimento do recurso, com retorno do pregão à fase de julgamento da proposta e habilitação da licitante classificada em primeiro lugar.

Portanto, o procedimento não foi encerrado por ausência de interessados, falta de disputa ou inexistência de proposta economicamente vantajosa. Ao contrário, houve competição efetiva, participação de múltiplos fornecedores, apresentação de lances, julgamento, habilitação e identificação de proposta vencedora inferior aos valores estimados.

II.DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL À CONAB E DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 13.303/2016

A CONAB é empresa pública federal e, por isso, a análise da validade, da anulação e do eventual saneamento de seu procedimento licitatório deve observar, prioritariamente, o regime jurídico próprio das empresas estatais, previsto na Lei nº 13.303/2016 e complementado pelo regulamento interno de licitações e contratos da Companhia.

A Lei nº 13.303/2016 dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo as regras de licitações e contratos aplicáveis a essas entidades.

Essa observação é relevante porque a fundamentação anterior mencionava os arts. 71 e 147 da Lei nº 14.133/2021. Para o caso da CONAB, a fundamentação deve priorizar os arts. 31, 51 e 62 da Lei nº 13.303/2016, que tratam, respectivamente, dos princípios e objetivos das licitações das empresas estatais, da sequência e da publicidade das fases do procedimento e da revogação, anulação e convalidação dos atos licitatórios. A Lei nº 14.133/2021 exclui expressamente de seu âmbito ordinário as empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pela Lei nº 13.303/2016.

Assim, salvo se houver disposição específica no edital, no regulamento interno da CONAB ou no ato administrativo impugnado determinando a aplicação subsidiária ou direta da Lei nº 14.133/2021, a controvérsia deve ser resolvida com base na Lei nº 13.303/2016, no regulamento interno aplicável e, no que couber, na Lei nº 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal.

A presente revisão adota essa premissa para evitar que a defesa

da Recorrente se apoie em dispositivo legal potencialmente inadequado ao regime jurídico da entidade licitante. Caso os autos ou o edital contenham previsão expressa de aplicação da Lei nº 14.133/2021, a autoridade poderá considerá-la de forma complementar, sem afastar a incidência das regras próprias das empresas estatais.

IV.DA SÍNTESE DO PROCEDIMENTO E DO RESULTADO OBTIDO PELA RECORRENTE

O Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025 foi instaurado para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços comuns de engenharia, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais sob demanda, destinados à manutenção preventiva e corretiva do Complexo Unidade Armazenadora de Rio Formoso/TO.

O aviso de licitação indicou a publicação do edital em 29/07/2025, a disponibilização das propostas a partir da mesma data e a abertura da sessão pública em 14/08/2025. O procedimento foi realizado no sistema Compras.gov.br, com participação de seis licitantes em cada item, conforme o relatório final do pregão.

A Recorrente apresentou as melhores propostas nos dois itens. No item 1, ofertou desconto de 2,05%, correspondente ao valor de R$ 303.481,4823. No item 2, ofertou desconto de 1,35%, correspondente ao valor unitário de R$ 139.811,2982 e ao valor total de R$ 279.622,5964.

Após a apresentação dos documentos, a proposta da Recorrente foi aceita e sua habilitação foi reconhecida. Na sequência, o recurso administrativo anteriormente interposto foi provido, com reabertura do julgamento e da habilitação, manutenção da aceitação da proposta e habilitação da Recorrente nos dois itens. O resultado foi posteriormente adjudicado e homologado em 09/10/2025.

A documentação administrativa registra, ainda, que o recurso da Recorrente foi provido e que a empresa foi habilitada nos itens 1 e 2. A Nota Técnica da Procuradoria Regional da CONAB também havia concluído pela possibilidade de

acolhimento do recurso, com retorno do pregão à fase de julgamento da proposta e habilitação da licitante classificada em primeiro lugar.

O procedimento, portanto, não foi encerrado por ausência de interessados, falta de disputa ou inexistência de proposta economicamente vantajosa. Houve participação de múltiplos fornecedores, apresentação de lances, julgamento, habilitação e identificação de proposta vencedora inferior aos valores estimados pela Administração.

.DA PUBLICIDADE EFETIVAMENTE REALIZADA E DA NECESSIDADE DE DISTINGUIR AUSÊNCIA DE COMPROVANTE DE AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE

A decisão anulatória partiu da premissa de que não teria sido comprovada a publicação do aviso no Diário Oficial da União e de que não teria havido publicação no sítio eletrônico da CONAB. Essa premissa, contudo, não pode ser convertida automaticamente em prova de inexistência de publicidade ou de prejuízo à competição.

Os documentos do próprio processo registram que o aviso foi disponibilizado no sistema oficial de compras, com indicação expressa da data de publicação ou divulgação em 29/07/2025 e da abertura da sessão em 14/08/2025. Também consta do lançamento do pregão o fluxo destinado à publicação do aviso no Diário Oficial da União, no PNCP e no portal gov.br/compras.

No regime da Lei nº 13.303/2016, a divulgação integra a sequência legal do procedimento licitatório. O art. 51 estabelece que as licitações observam fases sucessivas, incluindo divulgação, apresentação de lances ou propostas, julgamento, habilitação, recursos, adjudicação e homologação. O mesmo dispositivo determina que os atos sejam efetivados preferencialmente por meio eletrônico e que os avisos contendo os resumos dos editais sejam previamente publicados no Diário Oficial competente e na internet:

> Art. 51. As licitações de que trata esta Lei observarão a seguinte sequência de fases: I - preparação; II - divulgação; III - apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado; IV - julgamento; V - verificação de

> efetividade dos lances ou propostas; VI - negociação; VII - habilitação; VIII - interposição de recursos; IX - adjudicação do objeto; X - homologação do resultado ou revogação do procedimento.
>
> § 1º A fase de que trata o inciso VII do caput poderá, excepcionalmente, anteceder as referidas nos incisos III a VI do caput, desde que expressamente previsto no instrumento convocatório.
>
> § 2º Os atos e procedimentos decorrentes das fases enumeradas no caput praticados por empresas públicas, por sociedades de economia mista e por licitantes serão efetivados preferencialmente por meio eletrônico, nos termos definidos pelo instrumento convocatório, devendo os avisos contendo os resumos dos editais das licitações e contratos abrangidos por esta Lei ser previamente publicados no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município e na internet.

A norma exige publicidade, mas a análise da sua eventual violação deve considerar o que efetivamente ocorreu no caso concreto. A ausência de determinado comprovante no processo administrativo pode revelar deficiência de instrução e justificar diligência, complementação documental ou apuração de responsabilidade. Não demonstra, por si só, que o aviso não foi publicado, que o edital não esteve acessível ou que o mercado foi impedido de participar.

Essa distinção é especialmente importante diante dos elementos objetivos do procedimento: seis licitantes participaram de cada item, houve disputa efetiva de lances e a sessão ocorreu em ambiente eletrônico oficial. Esses fatos são relevantes para a apuração concreta dos efeitos da suposta irregularidade, mas não constituem prova absoluta de que todas as exigências legais de publicação tenham sido cumpridas. A participação de seis empresas, isoladamente, não substitui a verificação da publicação do aviso nos veículos legalmente exigidos nem autoriza presumir, sem investigação adicional, a inexistência ou a existência material da publicidade.

A Administração deve, portanto, confrontar os registros do Compras.gov.br, os documentos de lançamento do pregão, os comprovantes de publicação, os registros do PNCP e do portal institucional e os dados de acesso ou participação disponíveis. Somente depois dessa apuração será possível concluir se houve mera falha documental ou efetiva violação da publicidade capaz de contaminar a disputa.

VI.DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO CONCRETO À ISONOMIA E À COMPETITIVIDADE

A Lei nº 13.303/2016 estabelece que as licitações das empresas públicas devem buscar a seleção da proposta mais vantajosa e observar, entre outros, os princípios da igualdade, publicidade, eficiência, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, obtenção de competitividade e julgamento objetivo:

> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

A observância desses princípios não autoriza, contudo, que a anulação integral seja decretada com base em presunção genérica de prejuízo. É necessário identificar a irregularidade, demonstrar sua repercussão sobre a disputa e estabelecer o nexo entre a falha apontada e a conclusão de que o resultado do certame não pode ser preservado.

No caso concreto, a decisão recorrida menciona afronta aos princípios da publicidade, da isonomia e da competitividade, mas não indica qual licitante teria sido impedido de participar, qual proposta teria deixado de ser apresentada ou de que modo a suposta irregularidade alterou o resultado do julgamento.

O procedimento contou com seis empresas em cada item, recebeu lances de diferentes participantes e resultou na classificação da Recorrente em primeiro lugar, com descontos de 2,05% no item 1 e 1,35% no item 2. A proposta vencedora foi inferior às estimativas da Administração.

Não se pretende transformar o número de participantes em prova absoluta de regularidade. O ponto é que, diante desses elementos, a conclusão pela nulidade integral exigia motivação concreta, especialmente quanto à existência de

prejuízo efetivo e à impossibilidade de esclarecimento ou correção da suposta deficiência.

A jurisprudência também reconhece que a validade do desfazimento do certame depende da existência de motivação idônea, com indicação dos fatos e da relação entre o motivo invocado e a medida adotada. Em precedente sobre licitação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina assentou que a motivação administrativa pode ser controlada quanto à sua existência, veracidade e adequação, inclusive à luz da teoria dos motivos determinantes. A orientação é pertinente porque, no presente caso, a Administração deve demonstrar concretamente se a ausência de comprovantes correspondeu à inexistência de publicação e por que eventual deficiência não poderia ser saneada.

> MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO PRESENCIAL N. 73/2017 DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA DO SUL. IMPETRAÇÃO DE ANTERIOR MANDADO DE SEGURANÇA POR PÚBLICA TECNOLOGIA LTDA. CONTRA A DECISÃO DE HABILITAÇÃO DE BETHA SISTEMAS LTDA. DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR PARA SUSPENDER O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCESSÃO DA ORDEM PARA ANULAR A DECISÃO HABILITATÓRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE, ANTES DO JULGAMENTO DAQUELE MANDADO DE SEGURANÇA, LANÇOU O PREGÃO PRESENCIAL N. 95/2019 PRATICAMENTE COM O MESMO OBJETO E, DIAS APÓS, REVOGOU O DE N. 73/2017. IMPETRAÇÃO DO PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA POR PÚBLICA TECNOLOGIA LTDA. VISANDO A ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO REVOGATÓRIO. DEVER-PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ANULAR A LICITAÇÃO EM CASO DE ILEGALIDADE E DE REVOGÁ-LA NA HIPÓTESE DE SUPERVENIENTE AUSÊNCIA DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. ART. 49 DA LEI N. 8.666/93 CUMULADO COM O ART. 9º DA LEI N. 10.520/02. SÚMULA N. 473 DO STF. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DA LEGALIDADE DA MOTIVAÇÃO EXPRESSA NO ATO ADMINISTRATIVO REVOGATÓRIO. ATO ADMINISTRATIVO REVOGATÓRIO QUE, TODAVIA, RESSENTE-SE DE MOTIVAÇÃO IDÔNEA. DEMORA NA SOLUÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA QUE NÃO JUSTIFICA O DESFAZIMENTO DO PREGÃO PRESENCIAL N. 73/2017, SOB PENA DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BENEFICIAR-SE DA PRÓPRIA TORPEZA, JÁ QUE FOI ELA QUEM DEU CAUSA À NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO HABILITATÓRIO E, ASSIM, DEU ENSEJO À IMPETRAÇÃO ORIGINAL. SOLUÇÃO QUE OFENDERIA

> A ILEGALIDADE PERPETRADA COM A HABILITAÇÃO, A QUAL FOI ANTEVISTA NA LIMINAR E RECONHECIDA POR SENTENÇA NO MANDADO DE SEGURANÇA CONEXO. DESFECHO QUE, OUTROSSIM, ENSEJARIA O ESVAZIAMENTO DA RESPECTIVA TUTELA JURISDICIONAL. LANÇAMENTO DO NOVO PREGÃO ANTES DO DESFAZIMENTO DO ANTERIOR QUE DENOTA A TENTATIVA DE BURLA ÀQUELAS DECISÕES JUDICIAIS. SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM MANTIDA POR OUTROS FUNDAMENTOS. REMESSA E APELAÇÃO CÍVEL DESPROVIDAS. Conquanto a revogação da licitação insira-se no âmbito da discricionariedade administrativa, competindo exclusivamente à administração pública sopesar a conveniência e a oportunidade do desfazimento do certame, o gestor público fica jungido ao motivos expostos para tanto, sendo lícito ao Poder Judiciário examinar a legalidade da motivação declinada no ato administrativo, mais especificamente a sua existência, veracidade e adequação, inclusive por forçao da teoria dos motivos determinantes. (TJSC, Apelação n. 5000506-62.2020.8.24.0189, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 27-04-2021).
> (TJ-SC - Apelação: 50005066220208240189, Relator: Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Data de Julgamento: 27/04/2021, Segunda Câmara de Direito Público)

Também há precedente reconhecendo que, sem prejuízo efetivo à ampla concorrência e à isonomia, a anulação do procedimento licitatório pode ser inadequada, sobretudo quando a irregularidade é passível de correção. A hipótese não é idêntica à dos autos, mas a ratio reforça que a Administração deve demonstrar o prejuízo e avaliar a correção do vício antes de invalidar integralmente o certame.

> REMESSA NECESSÁRIA - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - PERDA DO OBJETO. Não ocorre a perda do objeto da ação se a obrigação somente foi cumprida em decorrência de ordem judicial. REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO: PREGÃO - EDITAL: PREVISÃO EXPRESSA - LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006: BENEFÍCIOS: NÃO USO - ISONOMIA - LIVRE CONCORRÊNCIA - PROPOSTA MAIS VANTAJOSA - PREJUÍZO: INOCORRÊNCIA. 1. A ausência de previsão expressa contida no edital de disposições da Lei complementar nº 123/2006, poderia em tese, macular o procedimento licitatório. 2. Todavia, sem qualquer prejuízo à ampla concorrência e à isonomia, bem como preservado o tratamento diferenciado às pequenas empresas, mostra-se equivocada a anulação do procedimento licitatório e o consequente cancelamento do contrato, patenteando-se o erro da administração passível de se corrigido pela via do writ.

> (TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10035170152249001 Araguari, Relator: Oliveira Firmo, Data de Julgamento: 30/09/2020, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/11/2020)

A distinção é decisiva: nos precedentes em que a nulidade foi reconhecida, a falta de publicidade estava associada à indisponibilidade concreta do edital ou à demonstração de que o interessado não conseguiu participar. Aqui, a Administração deve demonstrar por que os registros de participação e de lances não são suficientes para afastar ou, ao menos, permitir a investigação do prejuízo alegado.

II.DA ANULAÇÃO COMO MEDIDA EXCEPCIONAL E DA POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO OU SANEAMENTO

A Lei nº 13.303/2016 não trata a anulação como consequência automática de qualquer irregularidade. O art. 62 autoriza a anulação por ilegalidade, mas ressalva expressamente a hipótese em que seja viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado. Também exige contraditório e ampla defesa quando a anulação ocorrer depois do início da fase de apresentação de lances ou propostas:

> Art. 62. Além das hipóteses previstas no § 3º do art. 57 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 75 desta Lei, quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.
>
> § 1º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, observado o disposto no § 2º deste artigo.
>
> § 2º A nulidade da licitação induz à do contrato.
>
> § 3º Depois de iniciada a fase de apresentação de lances ou propostas, referida no inciso III do caput do art. 51 desta Lei, a revogação ou a anulação da licitação somente será efetivada depois de se conceder aos licitantes que manifestem interesse em contestar o respectivo ato prazo apto a lhes assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.
>
> § 4º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se, no que couber, aos atos por meio dos quais se determine a contratação direta.

A norma exige, portanto, a conjugação de três elementos:

ilegalidade efetivamente demonstrada, inviabilidade de convalidação ou saneamento e observância do contraditório dos licitantes interessados. Antes de invalidar integralmente o procedimento, a autoridade competente deve verificar se a publicação realmente não ocorreu, se eventual falha atingiu a competição e se a irregularidade pode ser corrigida mediante diligência, juntada de documentos ou repetição apenas do ato diretamente afetado. A decisão recorrida, porém, tratou a ausência de determinados comprovantes como suficiente para concluir, simultaneamente, pela existência do vício, pela sua gravidade e pela impossibilidade de correção.

Essa conclusão não decorre automaticamente dos autos. Caso os registros confirmem que o edital e o aviso foram disponibilizados nos canais oficiais, a providência adequada será reconhecer a regularidade da publicidade. Caso revelem apenas deficiência na documentação do processo, a Administração poderá determinar diligência, juntar os comprovantes faltantes, esclarecer os registros eletrônicos e apurar eventual responsabilidade, preservando os atos que não tenham sido atingidos por vício comprovado.

A questão não é convalidar uma ilegalidade que tenha efetivamente restringido a competição. É verificar, com base em prova documental, se houve comprometimento real da disputa ou se a controvérsia decorre de lacuna na instrução administrativa. Somente na primeira hipótese, e desde que demonstrada a impossibilidade de correção sem reabrir a competição em condições desiguais, seria possível sustentar a anulação integral.

A orientação do Superior Tribunal de Justiça também reconhece que vício sanável em procedimento licitatório pode ser convalidado pela autoridade competente, desde que não se trate de competência exclusiva. Embora o precedente trate de vício de competência, sua ratio reforça a necessidade de distinguir irregularidades sanáveis de vícios que efetivamente contaminem todo o procedimento.

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÕES. RECURSO ADMINISTRATIVO. HOMOLOGAÇÃO PELA AUTORIDADE SUPERIOR. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS DO EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. 1. Discute-se nos autos a nulidade de procedimento

> licitatório em decorrência de julgamento de recurso administrativo por autoridade incompetente. 2. Apesar de o recurso administrativo interposto contra ato que desclassificou a empresa ora recorrente não ter sido julgado pela autoridade hierarquicamente superior, tal irregularidade foi saneada com a posterior homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente para analisar o recurso. 3. O ato de homologação supõe prévia e detalhada análise de todo o procedimento licitário no que concerne a sua regularidade. Homologar é confirmar a validade de todos os atos praticados no curso da licitação. 4. Constatada a existência de vício em algum dos atos praticados no procedimento licitatório, cabe à autoridade superior, no momento da homologação, a sua convalidação ou anulação. Tratando-se de vício sanável é perfeitamente cabível a sua convalidação. 5. O vício na competência poderá ser convalidado desde que não se trate de competência exclusiva, o que não é o caso dos autos. Logo, não há falar em nulidade do procedimento licitatório ante o saneamento do vício com a homologação. 6. Não cabe ao STJ, em recurso especial, a interpretação de cláusula de edital de licitação. Incidência das Súmulas 5 e 7 do STJ. Recurso especial conhecido em parte e improvido.
> (STJ - REsp: 1348472 RS 2012/0130071-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/05/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/05/2013)

A mesma lógica se aplica ao caso: a Administração deve individualizar o vício, estabelecer sua extensão e verificar se os atos de participação, disputa, julgamento, habilitação, adjudicação e homologação dependem necessariamente do ato supostamente irregular. A invalidação genérica não é suficiente quando existem atos autônomos e resultado competitivo documentado.

.DA MOTIVAÇÃO, DO CONTRADITÓRIO E DA NECESSIDADE DE EXAME INDIVIDUALIZADO DOS ATOS

A decisão que anula um procedimento licitatório deve indicar de forma clara e congruente os fatos comprovados, os fundamentos jurídicos aplicáveis, os atos efetivamente viciados, a extensão da nulidade e as razões pelas quais não seria possível o saneamento.

A Lei nº 9.784/1999 exige motivação dos atos que afetem direitos ou interesses, decidam processos de seleção pública, julguem recursos administrativos ou importem anulação, revogação ou convalidação. O art. 50 também determina que

a motivação seja explícita, clara e congruente.

Não é suficiente reproduzir a conclusão de que houve falha de publicidade. A autoridade deve enfrentar os registros de participação, os documentos do lançamento do pregão, a efetiva realização da sessão eletrônica, a existência de seis licitantes em cada item, o resultado dos lances, a classificação da Recorrente e a inexistência, nos elementos apresentados, de demonstração concreta de prejuízo à competição.

A exigência de motivação é ainda mais relevante porque existem manifestações administrativas anteriores em sentido favorável ao prosseguimento do certame. A Nota Técnica PRORE/TO SEI nº AP 7/2025 teria reconhecido que o edital não exigia a adoção dos salários e benefícios utilizados na estimativa, considerado possível a correção de eventual referência inadequada à convenção coletiva e sugerido o acolhimento do recurso da Robert Engenharia Ltda. O relatório final do pregão também registrou a classificação da Recorrente em primeiro lugar e o encaminhamento do procedimento para homologação.

Essas manifestações não impedem o reexame administrativo, mas tornam indispensável que a decisão anulatória enfrente expressamente os fundamentos divergentes e explique por que o procedimento, antes considerado apto ao prosseguimento e posteriormente homologado, teria se tornado integralmente imprestável.

O contraditório assegurado após a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1005016-40.2026.4.01.4300 deve ser efetivo. Isso significa que a Administração não deve apenas receber a manifestação da Recorrente, mas analisar os argumentos apresentados e responder, de modo individualizado, às questões capazes de alterar a conclusão sobre a existência, a extensão e a sanabilidade do vício.

A jurisprudência reconhece que, depois de iniciado o procedimento licitatório e estando a Administração diante da possibilidade de anulação, os licitantes diretamente afetados devem ter oportunidade real de contestar o ato,

especialmente quando já houve disputa e formação de resultado. No caso concreto, essa garantia foi restabelecida judicialmente e deve produzir efeito prático na nova decisão administrativa.

IX.DA PRESERVAÇÃO DO RESULTADO E DO INTERESSE PÚBLICO

O objeto do pregão consiste em serviços de manutenção preventiva e corretiva de instalações elétricas, mecânicas e eletromecânicas do Complexo Unidade Armazenadora de Rio Formoso/TO. A contratação foi justificada pela necessidade de assegurar a disponibilidade, a eficiência e a segurança das instalações.

A repetição integral da licitação produzirá atraso na contratação e custos administrativos adicionais, além de poder postergar serviços necessários à manutenção da unidade. Esses efeitos devem ser confrontados com a existência de proposta vencedora já julgada, aceita, habilitada, adjudicada e homologada, com valores inferiores às estimativas da Administração.

No item 1, a proposta da Recorrente foi de R$ 303.481,4823, diante de valor estimado de R$ 309.833,0600. No item 2, a proposta total foi de R$ 279.622,5964, diante de valor estimado de R$ 283.449,1600. O resultado revela vantagem econômica objetiva, que não pode ser desconsiderada na análise da proporcionalidade da anulação.

A Lei nº 13.303/2016 estabelece como finalidade da licitação a seleção da proposta mais vantajosa e a obtenção de competitividade. A preservação do resultado, quando não demonstrada ilegalidade insanável, concretiza esses objetivos e evita que uma deficiência documental não comprovadamente lesiva conduza à repetição integral do certame.

Não se sustenta, portanto, que o interesse público seja automaticamente atendido pela repetição da licitação. A Administração deve comparar, concretamente, os custos e riscos de anular e reiniciar o procedimento com a possibilidade de sanar eventual falha documental e preservar os atos válidos já praticados.

A preservação do resultado não significa afastar a legalidade. Significa aplicar a legalidade de maneira proporcional, distinguindo vícios que efetivamente comprometem a competição daqueles que podem ser esclarecidos, documentados ou corrigidos sem prejuízo aos participantes.

X.DO INTERESSE NA CONTRATAÇÃO E DA DISPONIBILIDADE PARA A FORMALIZAÇÃO DO AJUSTE

A Recorrente manifesta expressamente que permanece interessada na contratação decorrente do Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025, relativamente aos itens 1 e 2, e está disponível para a assinatura do contrato caso afastada a anulação do certame e inexistam outros impedimentos jurídicos ou administrativos.

Caso a Administração entenda necessário, a Recorrente também se dispõe a formalizar a manutenção ou a prorrogação da validade de sua proposta, observadas as condições previstas no edital, no regulamento interno da CONAB e na legislação aplicável. Essa manifestação não implica alteração unilateral dos preços, descontos ou demais condições ofertadas, mas apenas confirma a disponibilidade da empresa para cumprir as exigências necessárias à formalização da contratação.

Considerando que houve aceitação da proposta, habilitação, adjudicação e homologação dos itens 1 e 2 em 09/10/2025, o interesse declarado da Recorrente permite que, afastada a anulação, o procedimento prossiga para a convocação e celebração do contrato, sem necessidade de repetição integral do certame.

XI.DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

a. o conhecimento do presente recurso administrativo, por ser próprio e tempestivo;

b. o reconhecimento de que, por se tratar de procedimento promovido pela

CONAB, empresa pública federal, a análise da anulação deve observar prioritariamente a Lei nº 13.303/2016, especialmente seus arts. 31, 51 e 62, o Regulamento de Licitações e Contratos da Companhia e a Lei nº 9.784/1999, sem aplicação automática dos arts. 71 e 147 da Lei nº 14.133/2021;

c. o reconhecimento de que a ausência de determinado comprovante nos autos não se confunde com a efetiva ausência de publicidade, devendo ser examinados os registros de divulgação no Compras.gov.br, os documentos de lançamento do pregão, os registros do PNCP e do portal institucional e os demais elementos disponíveis;

d. subsidiariamente, caso os documentos existentes não sejam suficientes, a realização de diligências para obtenção e juntada dos comprovantes de publicação do aviso nos veículos legalmente exigidos, inclusive Diário Oficial da União e internet, bem como para confirmação dos registros eletrônicos de divulgação;

e. o provimento do recurso para afastar a anulação integral do Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025, reconhecendo-se que não foi demonstrado, de forma concreta e individualizada, prejuízo à isonomia ou à competitividade;

f. subsidiariamente, caso se entenda existente alguma irregularidade formal, o reconhecimento de sua sanabilidade e da viabilidade de convalidação prevista no art. 62 da Lei nº 13.303/2016, com adoção das diligências necessárias e preservação dos atos válidos de participação, disputa, julgamento, habilitação, adjudicação e homologação que não tenham sido diretamente atingidos por vício comprovado;

g. ainda subsidiariamente, a delimitação expressa dos atos considerados efetivamente viciados, com indicação individualizada das razões pelas quais cada ato não poderia ser aproveitado e dos fundamentos que impediriam o saneamento, afastando-se a invalidação genérica do edital e de todas as etapas subsequentes;

h. a manutenção da aceitação das propostas, da habilitação, da adjudicação e da homologação dos itens 1 e 2, realizadas em 09/10/2025, com o regular prosseguimento do procedimento e a convocação da Recorrente para celebração do contrato, caso inexistam outros impedimentos jurídicos ou administrativos;

i. o reconhecimento da manifestação expressa de interesse da Recorrente na contratação e de sua disponibilidade para formalizar a manutenção ou a prorrogação da validade de sua proposta, se necessário, observadas as condições legais e editalícias;

j. caso a autoridade responsável não acolha integralmente o recurso, o encaminhamento à autoridade hierarquicamente superior competente, com a juntada desta manifestação e de todos os documentos que a acompanham;

k. a disponibilização de decisão administrativa devidamente motivada, com fundamentação explícita, clara e congruente, enfrentando especificamente os argumentos apresentados, os registros de publicidade, a participação de seis licitantes em cada item, os lances realizados, a ausência de prejuízo concreto demonstrado, a viabilidade de saneamento e convalidação, a preservação dos atos válidos, as manifestações administrativas anteriores favoráveis ao prosseguimento do certame e os motivos pelos quais eventual ato não poderia ser aproveitado.

Termos em que, pede deferimento.

Palmas, Estado do Tocantins, 22 de outubro de 2026.

b4aa2455-2724-4f3d-bcf9-782b5ee08072 Assinado de forma digital por b4aa2455-2724-4f3d-bcf9-782b5ee08072 Dados: 2026.10.22 11:32:53 -03'00'

Cláudia L. Nunes da Conceição Silva — OAB TO 7881

Bruno Henrique Castilhos Lopes — OAB TO 10094

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

NOTA TÉCNICA PRORE/TO SEI N.º 20/2026

ASSUNTO: Orientações para análise e manifestação sobre recurso administrativo - ROBERT ENGENHARIA LTDA.

O presente feito foi encaminhado pelo Sr. Encarregado do SEADE/TO para análise dos recursos apresentados pelo licitante ROBERT ENGENHARIA LTDA.

Inicialmente trago o que dispõe o RLC sobre análise de recurso:

> "Art. 285 O julgamento do recurso competirá à Comissão de Licitação e, em caso de rejeição, o recurso será apreciado, como recurso hierárquico pela Diretoria da área administrativa, no caso da Matriz, ou pelo Superintendente Regional, na Sureg, os quais poderão ou não ratificar, motivadamente, o julgamento do Presidente da Comissão.

A Procuradoria pode nessa fase indicar os pontos a serem observados e não emitir julgamento.

Ao receber o recurso, o analista deve verificar os seguintes **pressupostos de admissibilidade**:

- **Tempestividade:** A manifestação na sessão e a entrega das razões respeitaram os prazos legais/do edital?
- **Legitimidade:** Quem recorreu é participante do certame com interesse jurídico e comercial no resultado?
- **Sucumbência:** Houve prejuízo real ao recorrente;
- **Interesse e Motivação:** Há fundamentação clara apontando qual ato administrativo está sendo impugnado?

Após passa-se ao conteúdo do mérito.

Conforme assentado no Parecer PRORE/TO CV nº 84/2026, a análise da anulação pauta-se prioritariamente nos preceitos da Lei nº 13.303/2016 (art. 62) e no Regulamento de Licitações e Contratos da CONAB (art. 291).

Em atendimento à ordem judicial exarada nos autos do Mandado de Segurança nº 1005016-40.2026.4.01.4300 e ao Voto DIRAB nº 62/2026 da Diretoria-Executiva da CONAB, foi promovida a reabertura da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90002/2025 para oportunizar o contraditório e a ampla defesa em relação às causas de anulação do certame. A licitante Robert Engenharia Ltda. apresentou manifestação/recurso administrativo pugnando pela reforma do entendimento anulatório e continuidade do certame.

A eiva na fase de divulgação do certame compromete a essência dos princípios da publicidade, isonomia e competitividade (art. 31 da Lei nº 13.303/2016 e art. 234 do RLC), não sendo passível de convalidação, nem suprida unicamente pela participação de empresas inscritas no sistema Compras.gov.br.

Conforme já orientado pela PRORE/TO, constam nos autos fundamentos para conhecer a manifestação e no mérito negar provimento.

Os fundamentos são os seguintes:

Ao fundamentar a resposta ao licitante e encaminhar o posicionamento do Pregoeiro, devem ser observadas as seguintes diretrizes fixadas pela Procuradoria da CONAB (Parecer PRORE/TO CV nº 84/2026, Nota Técnica PROGE/GELIC nº 120/2026 e Voto DIRAB nº 62/2026):

1. Quanto ao Regime Jurídico Aplicável

- **Orientação:** Acolher formalmente o argumento de que o regime legal de regência da CONAB é a **Lei nº 13.303/2016** (Lei das Estatais) e o **Regulamento de Licitações e Contratos da CONAB (RLC)**.

- **Fundamentação:** Esclarecer que a menção à Lei nº 14.133/2021 pela decisão judicial serviu de fundamento comparativo/analógico pelo Juízo, contudo, a atuação e as decisões da CONAB pautam-se estritamente no art. 62, caput e § 3º, da Lei nº 13.303/2016 e no art. 291, caput e § 3º, do RLC.

2. Quanto à Insanabilidade dos Vícios de Publicidade (Fase Externa)

- **Orientação:** Rejeitar a alegação de que a falha de publicação se resume a "mera deficiência documental" ou que a participação de 6 licitantes suprem a irregularidade.

- **Fundamentação:**

  - Os artigos 239, 245 e 247 do RLC estabelecem como imperativa a divulgação do edital no Diário Oficial da União (DOU) e no site oficial da Conab, bem como a juntada dos respectivos comprovantes.

  - Conforme destacado no Parecer PRORE/TO CV nº 84/2026 (item 20), tratam-se de *"graves omissões na fase externa da licitação, caracterizadas pela falta de divulgação do edital no site da Conab e no Diário Oficial da União [...] em afronta aos arts. 245 e 247 do RLC"*.

  - A publicidade legal é requisito de validade do ato administrativo licitatório. A mera presença de empresas no sistema Compras.gov.br não convalida a violação aos princípios da ampla publicidade, isonomia e competitividade insculpidos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016 e art. 234 do RLC.

3. Quanto à Inviabilidade de Convalidação e Necessidade de Anulação

- **Orientação:** Esclarecer que o vício de publicidade na fase externa atinge a própria formação e convocação do certame, sendo vício insanável.

- **Fundamentação:**

  - Nos termos do art. 291 do RLC e do art. 62 da Lei nº 13.303/2016, a convalidação só é cabível quando viável e quando não houver lesão ao interesse público ou aos princípios licitatórios.

  - A ausência das publicações obrigatórias em meios oficiais comprometeu a transparência primária do certame. O vício na fase de divulgação não admite reparação retroativa, pois o prejuízo à potencial participação do universo do mercado fornecedor é presumido pela quebra do dever constitucional e legal de publicidade oficial.

4. Cumprimento Estreito da Sentença Judicial

- **Orientação:** Enfatizar que a reabertura do certame e a oitiva da licitante visaram dar **cumprimento integral à ordem judicial** (assegurando o contraditório e a ampla defesa prévios à nova deliberação).

- **Fundamentação:** O restabelecimento da licitação não implicou encerramento do juízo de invalidação nem conferiu à licitante direito subjetivo automático à adjudicação, homologação ou contratação.

Ressalto que trata-se a presente de peça orientativa e opinativa. Está baseada no que foi orientado pela PRORE/TO e deliberação superior.

A deliberação é do Sr. Pregoeiro.

LORENA MARIA AIRES DE CARVALHO UMBELINO LOUSA
Procuradoria Regional do Tocantins/TO
Procuradora Regional Substituta

Palmas, 29 de outubro de 2026

Documento assinado eletronicamente por **LORENA MARIA AIRES DE CARVALHO UMBELINO**, **Procurador (a) Regional Substituto (a) - Conab**, em 29/10/2026, às 10:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **57382265** e o código CRC **8480592E**.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

DESPACHO SEADE/TO

À SUREG

Senhor Superintendente,

Dada a proximidade do vencimento do prazo para manifestação deste pregoeiro no Compras.gov (17/01/2026) e considerando que dia 16 estarei de férias, encaminhoo presente parecer técnico, com urgência quanto à resposta.

PARECER DO PREGOEIRO

Processo SEI nº 21456.000215/2024-28
Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025
Recorrente: ROBERT ENGENHARIA LTDA.

Assunto: Recurso administrativo contra a anulação do procedimento licitatório. Divergência de entendimentos quanto às consequências da ausência de divulgação do aviso no sítio eletrônico da CONAB. Consulta à Superintendência Regional e à Procuradoria Regional.

I – RELATÓRIO

Trata-se de manifestação acerca do recurso administrativo interposto pela empresa **ROBERT ENGENHARIA LTDA.** , em face da anulação do Pregão Eletrônico CONAB/SUREG-TO nº 90002/2025, cujo objeto consiste na contratação de serviços de engenharia destinados à manutenção preventiva e corretiva das instalações do Complexo da Unidade Armazenadora de Rio Formoso/TO.

A controvérsia decorre da constatação de que, embora o aviso da licitação tenha sido efetivamente publicado no Diário Oficial da União – DOU e no sistema Compras.gov.br, com disponibilização, neste último, da íntegra do edital e de seus anexos, não teria sido realizada a correspondente divulgação no sítio eletrônico institucional da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, conforme exigência prevista no Regulamento de Licitações e Contratos da Companhia – RLC.

A anulação do certame foi objeto de deliberação no âmbito da Companhia (sem manifestação do Pregoeiro), tendo sido posteriormente determinada judicialmente a reabertura do procedimento para assegurar à empresa recorrente o exercício do contraditório e da ampla defesa, em cumprimento à decisão judicial proferida no Mandado de Segurança nº 1005016-40.2026.4.01.4300.

Em suas razões recursais, a ROBERT ENGENHARIA LTDA. sustenta, em síntese, que a falha apontada não teria comprometido a publicidade, a competitividade ou a isonomia do procedimento, uma vez que o aviso foi divulgado no DOU e no Compras.gov.br, plataforma oficial de contratações públicas efetivamente utilizada pelos fornecedores para pesquisar, acompanhar e acessar os procedimentos licitatórios. Destaca, ainda, que houve participação de seis licitantes em cada item, que apresentou as melhores propostas e que o procedimento transcorreu regularmente até a adjudicação e homologação.

A recorrente argumenta, também, que não foi demonstrado prejuízo concreto decorrente da ausência de divulgação no portal institucional da CONAB, tampouco houve notícia de reclamação, impugnação ou manifestação de qualquer interessado externo ao certame que tenha alegado

desconhecimento da licitação ou dificuldade de acesso ao edital. Defende, por isso, a possibilidade de preservação dos atos praticados, mediante aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e interesse público, bem como da possibilidade de convalidação prevista no art. 62 da Lei nº 13.303/2016.

Submetida a questão à Procuradoria Regional, foi emitida a Nota Técnica PRORE/TO SEI nº 21/2026, na qual se recomenda o conhecimento do recurso e o seu não provimento, sob o fundamento de que a ausência de divulgação no sítio eletrônico da CONAB configuraria vício de publicidade insanável, capaz de comprometer potencialmente a isonomia e a competitividade, independentemente da participação de empresas no certame.

A manifestação jurídica ressalta, contudo, seu caráter opinativo e orientativo, reconhecendo que compete ao pregoeiro proceder à análise e ao julgamento do recurso, observadas as disposições regulamentares aplicáveis.

Diante da divergência entre os argumentos apresentados pela recorrente e a orientação consignada pela Procuradoria, entendo necessário submeter à Superintendência Regional, com a participação da PRORE, os aspectos jurídicos e administrativos a seguir expostos, a fim de que seja uniformizado o entendimento institucional e definida a solução juridicamente mais segura para o caso concreto.

II – DA PUBLICIDADE EFETIVAMENTE REALIZADA E DA EXTENSÃO DA IRREGULARIDADE

Inicialmente, considero importante delimitar com precisão a ocorrência que deu origem à controvérsia.

No presente procedimento, **houve publicação efetiva do aviso da licitação no Diário Oficial da União e no sistema Compras.gov.br**. Além disso, no Compras.gov.br foi disponibilizada a íntegra do edital e de seus anexos, permitindo aos interessados conhecer integralmente as condições da contratação, formular propostas, apresentar questionamentos e participar da disputa eletrônica.

Não se trata, portanto, de procedimento licitatório realizado sem publicidade ou de edital que tenha permanecido inacessível aos potenciais interessados. A publicidade exigida pelo art. 51, § 2º, da Lei nº 13.303/2016 foi alcançada mediante a publicação do aviso no DOU e a divulgação na internet, por meio do sistema oficial de contratações públicas do Governo Federal.

O Compras.gov.br não constitui um canal meramente acessório ou de circulação restrita. É a plataforma oficial na qual os fornecedores efetivamente pesquisam, identificam e acompanham as oportunidades de contratação pública, acessam os editais e participam dos procedimentos licitatórios eletrônicos. No caso concreto, não houve apenas a divulgação de uma notícia resumida da licitação: a íntegra do instrumento convocatório foi disponibilizada nessa plataforma.

Assim, a irregularidade identificada possui contornos específicos: **não houve ausência de publicação do aviso no DOU, nem ausência de divulgação do edital na plataforma oficial de compras públicas, mas, sim, ausência de divulgação adicional no sítio eletrônico institucional da CONAB**, exigida pelo art. 239 do RLC.

Essa distinção é relevante porque permite examinar a extensão da falha e suas consequências sem equipará-la, automaticamente, à ausência de publicidade do certame.

Reconheço que o art. 239 do RLC estabelece a divulgação do aviso no sítio eletrônico da CONAB, no Compras.gov.br, quando cabível, e no Diário Oficial da União. Portanto, a divulgação no Compras.gov.br e no DOU não afasta o descumprimento da exigência regulamentar relativa ao portal institucional da Companhia.

Entretanto, entendo que a constatação de uma exigência regulamentar não atendida não resolve, por si só, a questão relativa à consequência jurídica que deve ser atribuída à falha. É necessário distinguir a existência da irregularidade da necessidade de invalidação de todo o procedimento, especialmente quando os demais meios de publicidade foram efetivamente utilizados **e atingiram sua finalidade**.

A própria Lei nº 13.303/2016, em seu art. 62, ao disciplinar a anulação dos procedimentos licitatórios, ressalva a hipótese em que seja viável a convalidação do ato ou do procedimento. Essa previsão recomenda que se examine, antes da invalidação integral, se a irregularidade identificada comprometeu efetivamente **a finalidade da norma** e se existe solução juridicamente admissível para preservar os atos válidos.

III – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO CONCRETO E DA PRESERVAÇÃO DA COMPETITIVIDADE

Um dos aspectos que considero merecedores de especial atenção diz respeito à ausência de demonstração de prejuízo concreto decorrente da falta de divulgação no sítio eletrônico da CONAB.

Conforme consta dos elementos apresentados no recurso, o procedimento contou com a participação de seis licitantes em cada item, tendo havido efetiva disputa entre os interessados. A empresa recorrente apresentou as melhores propostas, foi aceita e habilitada, e o certame chegou às etapas de adjudicação e homologação. Pode parecer pouco o número de 6 licitantes, mas considerando a localidade da Unidade e a natureza específica do objeto, considerando, ainda, o histórico de participações nessa contratação, entendemos que a quantidade de licitantes foi significativa.

Esses elementos, isoladamente, não autorizam concluir que a ausência de divulgação no portal da CONAB jamais poderia ter restringido a participação de outros interessados. É possível reconhecer que a publicidade possui também a finalidade de alcançar fornecedores que não participaram do procedimento e que, justamente por desconhecerem a oportunidade, não tiveram condições de manifestar interesse.

Todavia, essa possibilidade abstrata não deve ser confundida com a demonstração de que, no caso concreto, a falha efetivamente comprometeu a competitividade ou produziu consequência capaz de justificar a anulação integral do certame.

No presente caso, a divulgação ocorreu nos dois canais de publicidade que possuem relevância direta para o conhecimento das licitações públicas: o Diário Oficial da União e o Compras.gov.br. Neste último, além do aviso, foi disponibilizado o edital integral, justamente na plataforma utilizada pelos fornecedores para localizar oportunidades e participar de contratações públicas.

A efetiva participação de seis empresas em cada item constitui elemento concreto de que a licitação alcançou um universo real de interessados e produziu competição. Não é prova absoluta de que todos os potenciais fornecedores tiveram conhecimento do certame, mas é circunstância que deve ser considerada na avaliação da materialidade da falha.

Além disso, não se identifica, nos elementos submetidos à análise, manifestação de qualquer licitante ou de interessado externo ao procedimento alegando que deixou de participar por desconhecimento da licitação, que encontrou dificuldade de acesso ao edital ou que sofreu qualquer restrição em razão da ausência de divulgação no portal institucional da CONAB.

Ainda, do ponto de vista interno, destaca-se que apenas recentemente houve exigência de publicidade prévia das licitações no site da CONAB e, ainda mais recentemente, se implementou o hábito de divulgar os avisos de licitaçõa no site da CONAB - antes, esse procedimento não era considerado requisito de publicidade e sua ausência não era causa de nulidade.

É importante ressaltar que não se pretende atribuir aos participantes o ônus de demonstrar a inexistência de prejuízo, tampouco sustentar que a ausência de impugnação ou reclamação elimina automaticamente uma irregularidade administrativa. O que se propõe é que a ausência de qualquer alegação concreta de restrição, somada à publicação efetiva nos demais canais e à participação de seis empresas por item, seja considerada na análise da gravidade do vício e da necessidade de invalidação.

A finalidade da publicidade é permitir que os potenciais interessados tenham conhecimento da contratação e condições efetivas de participar. Quando essa finalidade foi atendida por meio da publicação no DOU e da disponibilização integral do edital no Compras.gov.br, **parece juridicamente relevante investigar se a ausência de divulgação em um terceiro canal, embora constitua descumprimento do RLC, foi suficiente para comprometer a finalidade pública do procedimento a ponto de tornar inevitável sua anulação**.

A interpretação segundo a qual a ausência de divulgação no portal da CONAB gera, por si só, presunção absoluta de prejuízo e conduz necessariamente à nulidade integral merece, respeitosamente, esclarecimento. Isso porque, embora seja legítimo reconhecer que a publicidade protege também interesses de potenciais participantes que não chegaram a integrar o certame, a consequência invalidante deve guardar relação com a natureza da falha, sua repercussão e a impossibilidade de preservação dos atos praticados.

A propósito, a Lei nº 13.303/2016 não estabelece que toda e qualquer irregularidade verificada no procedimento licitatório imponha, invariavelmente, sua anulação integral. Ao contrário, o art. 62 prevê expressamente a possibilidade de convalidação quando juridicamente viável.

Desse modo, entendo que a ausência de demonstração de prejuízo concreto, considerada em conjunto com a publicidade efetivamente realizada e a competição verificada, constitui fundamento relevante para o exame da possibilidade de provimento do recurso, sem que isso represente desconsideração da exigência regulamentar.

IV – DA NECESSIDADE DE DISTINÇÃO ENTRE A IRREGULARIDADE FORMAL E A INVALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO

A Nota Técnica PRORE/TO SEI nº 21/2026 sustenta que a ausência de divulgação no sítio eletrônico da CONAB comprometeria a publicidade, a isonomia e a competitividade, configurando vício insanável.

Com o devido respeito ao entendimento jurídico apresentado, considero necessário esclarecer se a conclusão pela insanabilidade decorre de uma impossibilidade jurídica de convalidação da falha ou de uma avaliação de que, neste caso específico, a ausência de divulgação no portal institucional comprometeu de maneira irreversível a finalidade do procedimento.

A distinção é importante.

A primeira hipótese pressupõe que a exigência de divulgação no portal da CONAB possui natureza cuja inobservância não admite qualquer forma de saneamento ou preservação dos atos subsequentes, independentemente das demais circunstâncias do caso.

A segunda hipótese pressupõe uma avaliação concreta de que, embora a convalidação seja juridicamente possível em tese, as circunstâncias específicas deste procedimento impediriam sua aplicação.

A manifestação da PRORE, ao recomendar o não provimento do recurso, parece adotar a compreensão de que a falha de publicidade na fase externa alcança também potenciais interessados que não participaram do certame, razão pela qual a efetiva participação de seis licitantes não seria suficiente para afastar o vício.

Trata-se de preocupação legítima, que merece ser considerada. Contudo, entendo que a análise também deve enfrentar as circunstâncias que diferenciam este procedimento de uma licitação realizada sem publicidade adequada: houve publicação do aviso no DOU, divulgação no Compras.gov.br, disponibilização da íntegra do edital nessa plataforma e efetiva participação de empresas na disputa.

Nesse contexto, cabe indagar se a ausência de publicação adicional no portal institucional da CONAB deve necessariamente produzir a invalidação integral, mesmo quando os demais meios de publicidade foram utilizados e não há notícia de restrição concreta à participação de interessados.

O art. 62 da Lei nº 13.303/2016 estabelece que a autoridade competente para a homologação poderá anular o procedimento por ilegalidade, salvo quando viável a convalidação do ato ou do procedimento. A ressalva legal não deve ser tratada como disposição meramente formal: ela exige que se examine a possibilidade de preservação do procedimento antes de se concluir pela necessidade de sua invalidação.

Não se afirma, com isso, que a publicação posterior no portal da CONAB pudesse retroativamente substituir a publicidade prévia exigida pelo RLC. O ponto submetido à consulta é outro: saber se a falha consistente na ausência de divulgação em um dos canais exigidos, diante da publicação prévia nos demais canais legalmente relevantes, necessariamente comprometeu o procedimento de

maneira insanável ou se há fundamento jurídico para preservar os atos praticados, tudo isso com vistas à finalidade dos atos e das formas.

A questão também deve ser examinada à luz dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, segurança jurídica, instrumentalidade das formas e interesse público, sem que tais princípios sejam utilizados para afastar exigência regulamentar expressa, mas como critérios para definir a consequência adequada de seu descumprimento e sopesar os valores envolvidos.

V – DA NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA

A Nota Técnica PRORE/TO SEI nº 21/2026 faz referência aos arts. 239, 245 e 247 do RLC como fundamento para a exigência de divulgação e comprovação da publicidade do aviso.

A esse respeito, considerando a redação dos dispositivos, entendo pertinente solicitar esclarecimento quanto à exata função normativa de cada um deles.

O art. 239 estabelece os canais nos quais deve ocorrer a divulgação do aviso da licitação, incluindo o sítio eletrônico da CONAB, o Compras.gov.br, quando cabível, e o Diário Oficial da União.

O art. 245, por sua vez, disciplina os prazos mínimos entre a divulgação do aviso e a apresentação das propostas, enquanto o art. 247 trata da juntada aos autos dos comprovantes de divulgação.

Assim, embora os três dispositivos sejam pertinentes à disciplina da publicidade do procedimento, parece importante que a decisão recursal identifique precisamente o dispositivo que estabelece a obrigação descumprida e aquele que disciplina a comprovação documental, evitando eventual imprecisão na fundamentação. Especificamente no que tange à comprovação da publicidade no DOU, não parece que seja exigência da norma que ela se dê exclusivamente por meio de certidão extraída do DOU.

Também considero necessário esclarecer a relação entre o art. 239 do RLC e o art. 51, § 2º, da Lei nº 13.303/2016.

A Lei das Estatais determina a publicação prévia dos avisos contendo os resumos dos editais no Diário Oficial competente e na internet. No caso concreto, tais providências foram efetivamente adotadas, mediante publicação no DOU e divulgação no Compras.gov.br, com disponibilização da íntegra do edital.

O RLC, ao disciplinar os meios de divulgação, acrescenta a exigência de publicação no sítio eletrônico institucional da CONAB.

Não se pretende questionar a validade dessa exigência regulamentar, mas delimitar a consequência jurídica de seu descumprimento quando a publicidade prevista na legislação federal foi efetivamente realizada e a divulgação integral do instrumento convocatório ocorreu na plataforma oficial de compras públicas.

Diante disso, entendo pertinente que a PRORE esclareça se a ausência de divulgação no portal institucional, nas circunstâncias concretas deste processo, representa violação que necessariamente compromete a publicidade exigida pelo art. 51, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, ou se configura descumprimento específico do RLC cuja consequência deve ser avaliada à luz do art. 62 da mesma Lei.

VI – DA SEGURANÇA JURÍDICA, DO INTERESSE PÚBLICO E DO RISCO DE REVERSÃO JUDICIAL

Outro aspecto que recomenda cautela na solução da controvérsia é a existência de decisão judicial que determinou a reabertura do procedimento para assegurar o contraditório e a ampla defesa à empresa recorrente.

A determinação judicial, conforme os elementos disponíveis, assegurou à recorrente a oportunidade de se manifestar sobre a anulação. Não se deve presumir que tenha reconhecido direito à adjudicação, homologação ou contratação, tampouco que tenha antecipado o mérito do recurso administrativo.

Por outro lado, a existência de discussão judicial evidencia a necessidade de que a decisão administrativa seja suficientemente motivada, enfrente os argumentos relevantes apresentados pela recorrente e demonstre, de forma clara, a relação entre a irregularidade constatada e a consequência jurídica adotada.

Uma decisão que simplesmente reproduza a conclusão de que a ausência de divulgação no portal institucional constitui vício insanável, sem enfrentar a publicação efetiva no DOU e no Compras.gov.br, a disponibilização integral do edital, a participação de seis licitantes por item e a ausência de notícia de prejuízo concreto, poderá deixar margem para questionamentos quanto à suficiência da motivação.

Da mesma forma, eventual provimento do recurso não poderá se limitar a afirmar que houve competição e que ninguém reclamou. Será necessário demonstrar por que, diante da publicidade efetivamente realizada, a ausência de divulgação em um dos canais previstos no RLC não comprometeu, no caso concreto, a finalidade do procedimento a ponto de justificar sua invalidação integral.

O objetivo desta manifestação, portanto, não é defender previamente uma solução em detrimento de outra, mas assegurar que a decisão seja construída sobre fundamentos jurídicos consistentes, com exame de todos os elementos relevantes, de modo a reduzir o risco de futura reversão administrativa ou judicial.

Considero, ainda, que a preservação de procedimento licitatório regularmente disputado, quando juridicamente possível, atende ao interesse público, pois evita a repetição de atos administrativos, o dispêndio de recursos e o prolongamento da solução de uma necessidade institucional. Essa consideração, evidentemente, não pode prevalecer sobre a legalidade, mas deve integrar a análise quando houver dúvida juridicamente fundamentada quanto à necessidade de anulação.

VII – DOS QUESTIONAMENTOS SUBMETIDOS À SUPERINTENDÊNCIA E À PRORE

Diante do exposto, submeto à apreciação da Superintendência Regional, com o auxílio da Procuradoria Regional, os seguintes questionamentos, a fim de que seja uniformizado o entendimento institucional e definida a solução adequada para o recurso:

1. Quanto à extensão da publicidade efetivamente realizada: considerando que o aviso da licitação foi publicado no DOU e no Compras.gov.br, e que a íntegra do edital e de seus anexos foi disponibilizada nesta última plataforma, é juridicamente correto afirmar que a publicidade exigida pelo art. 51, § 2º, da Lei nº 13.303/2016 foi atendida, remanescendo apenas o descumprimento da exigência adicional prevista no art. 239 do RLC?

2. Quanto à natureza e à gravidade do vício: a ausência de divulgação no sítio eletrônico institucional da CONAB, quando comprovadas as publicações prévias no DOU e no Compras.gov.br, configura necessariamente vício insanável, apto a impor a anulação integral do certame, ou admite avaliação de sua materialidade e de suas consequências à luz das circunstâncias concretas?

3. Quanto à demonstração de prejuízo: a conclusão pela existência de comprometimento da competitividade pode decorrer exclusivamente da ausência de divulgação em um dos canais previstos no RLC, independentemente de qualquer elemento concreto que indique restrição à participação de interessados? Ou seria necessário, ao menos, examinar as circunstâncias do caso para verificar se a finalidade da publicidade foi efetivamente comprometida?

4. Quanto à participação de interessados: qual relevância jurídica deve ser atribuída ao fato de o certame ter contado com seis licitantes em cada item, com efetiva disputa, sem que haja notícia, nos elementos submetidos à análise, de manifestação de interessado externo alegando desconhecimento da licitação, dificuldade de acesso ao edital ou impedimento de participação em razão da ausência de divulgação no portal da CONAB?

5. Quanto à possibilidade de convalidação: considerando a ressalva expressa do art. 62 da Lei nº 13.303/2016, quais seriam os fundamentos jurídicos que impediriam a preservação do procedimento neste caso específico? A ausência de divulgação prévia no portal institucional constitui, por sua natureza, vício insuscetível de convalidação, mesmo quando a publicidade legal foi efetivamente realizada por

outros meios?

6. Quanto à aplicação dos princípios administrativos: é juridicamente possível considerar, na definição da consequência da irregularidade, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público, especialmente diante da ausência de prejuízo concreto identificado e da efetiva competição? Em caso positivo, quais seriam os limites dessa aplicação diante da exigência expressa do art. 239 do RLC?

7. Quanto à fundamentação normativa: solicita-se esclarecer a correta aplicação dos arts. 239, 245 e 247 do RLC ao caso, especialmente quanto à distinção entre a obrigação de divulgação, os prazos mínimos do procedimento e a juntada dos comprovantes de publicidade.

8. Quanto à competência para eventual revisão da anulação: considerando que a anulação do certame foi objeto de deliberação no âmbito da Diretoria-Executiva, conforme os elementos constantes do processo, e que a Nota Técnica PRORE/TO SEI nº 21/2026 reconhece a competência do pregoeiro para o julgamento do recurso, solicita-se esclarecer qual autoridade possui competência para, em caso de provimento, rever ou desconstituir a deliberação anterior de anulação. A decisão recursal do pregoeiro seria suficiente para tanto ou deverá haver manifestação ou deliberação da autoridade que praticou ou aprovou o ato anulatório?

9. Quanto ao alcance da decisão judicial: solicita-se esclarecer se a decisão proferida no Mandado de Segurança nº 1005016-40.2026.4.01.4300 estabeleceu alguma limitação à análise do mérito do recurso administrativo ou determinou apenas a reabertura do procedimento para assegurar o contraditório e a ampla defesa, conforme indicado nos documentos disponíveis.

10. Quanto à orientação institucional superior: considerando que a Nota Técnica nº 21/2026 menciona o Parecer PRORE/TO CV nº 84/2026, a Nota Técnica PROGE/GELIC nº 120/2026 e o Voto DIRAB nº 62/2026, solicita-se, se necessário, a disponibilização ou indicação dos respectivos fundamentos e conclusões, especialmente daqueles que tratam da impossibilidade de convalidação e da caracterização do vício como insanável, para que o julgamento do recurso observe integralmente a orientação institucional aplicável.

VIII – DO POSICIONAMENTO DO PREGOEIRO E DO ENCAMINHAMENTO

Após examinar as razões recursais e a manifestação da Procuradoria Regional, entendo que existem fundamentos juridicamente relevantes que recomendam o reexame da conclusão pela anulação integral do procedimento, especialmente em razão das seguintes circunstâncias:

a) o aviso da licitação foi efetivamente publicado no Diário Oficial da União e no Compras.gov.br;

b) a íntegra do edital e de seus anexos foi disponibilizada no Compras.gov.br, plataforma oficial de contratações públicas utilizada pelos fornecedores para pesquisar e acessar as licitações;

c) a publicidade prevista no art. 51, § 2º, da Lei nº 13.303/2016 foi efetivamente realizada, remanescendo a ausência de divulgação no sítio eletrônico institucional da CONAB, exigida pelo art. 239 do RLC;

d) houve participação de seis licitantes em cada item, com efetiva disputa entre os interessados;

e) não há notícia, nos elementos analisados, de reclamação ou alegação de qualquer interessado externo ao certame de que tenha deixado de participar por desconhecimento da licitação ou por dificuldade de acesso ao edital;

f) não foi identificado, até o momento, prejuízo concreto decorrente da ausência de divulgação no portal institucional;

g) o art. 62 da Lei nº 13.303/2016 admite a convalidação quando viável, o que recomenda exame específico sobre a possibilidade de preservação dos atos praticados, em vez de se presumir, sem fundamentação individualizada, a necessidade de anulação integral.

Essas circunstâncias me levam a considerar juridicamente defensável o entendimento de que o recurso possa ser provido, caso a autoridade competente conclua que a falha verificada, embora configure descumprimento do RLC, não comprometeu concretamente a finalidade da publicidade e não torna inviável a preservação do procedimento.

Não obstante, reconheço a relevância do entendimento contrário apresentado pela PRORE, especialmente quanto à proteção dos potenciais interessados que não participaram do certame e à necessidade de observância integral das regras regulamentares de publicidade. Também considero que a exigência do art. 239 do RLC não pode ser simplesmente desconsiderada pelo fato de terem sido utilizados outros canais de divulgação.

Por essa razão, **não considero prudente que o julgamento do recurso seja realizado sem prévio esclarecimento da divergência jurídica identificada**, sobretudo quanto à natureza insanável ou não da falha, à possibilidade de convalidação e à competência para eventual revisão da deliberação anterior de anulação.

A presente manifestação tem, portanto, caráter consultivo e busca subsidiar a decisão da Superintendência Regional, com a participação da Procuradoria Regional, para que a solução seja adotada com segurança jurídica, coerência institucional e adequada fundamentação.

Diante disso, proponho o encaminhamento dos autos à **SUREG/TO**, solicitando manifestação da autoridade competente e, se assim entender, nova apreciação pela **PRORE/TO**, especialmente quanto aos questionamentos apresentados no item VII deste parecer.

Sugiro, ainda, que a manifestação da Procuradoria esclareça expressamente se, diante das particularidades do caso, permanece a orientação pelo não provimento do recurso e pela manutenção da anulação, ou se existe fundamento jurídico para o provimento, com preservação dos atos praticados, bem como indique a autoridade competente para deliberar sobre eventual revisão da decisão anulatória.

Após a manifestação da Superintendência e da Procuradoria, os autos poderão retornar a este pregoeiro para a adoção das providências de sua competência, com o julgamento do recurso devidamente fundamentado e em conformidade com a orientação institucional definida.

Ressalto que a finalidade deste encaminhamento não é afastar a observância do RLC, tampouco confrontar a orientação jurídica já emitida, mas assegurar que a decisão administrativa considere todas as circunstâncias relevantes do procedimento e enfrente adequadamente os argumentos apresentados pela recorrente. Busca-se, sobretudo, preservar a regularidade do certame, conferir segurança jurídica à atuação administrativa e evitar que eventual decisão, seja pelo provimento ou pelo não provimento do recurso, venha a ser posteriormente questionada ou revertida em sede judicial por insuficiência de fundamentação ou ausência de enfrentamento de questões relevantes.

À consideração superior. Com URGÊNCIA.

Pregoeiro

Documento assinado eletronicamente por **WILSON SANTOS DE OLIVEIRA**, **Pregoeiro de Sureg - Conab**, em 11/11/2026, às 09:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **57682619** e o código CRC **17B409CF**.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

DESPACHO SUREG/TO

Ao Sr. Pregoeiro da Sureg-TO, em 11/11/2026.

Em atenção ao muito bem elaborado **DESPACHO SEADE/TO** (Id 57685398), o qual traz em seu bojo explanação detalhada pelo Sr. Pregoeiro e termina por elencar uma série de questionamentos, não tenho dúvida de que as respostas para os mesmos já estão contidas nos mais diversos documentos anexados a estes autos - **NOTA TÉCNICA PRORE/TO SEI AP 10/2025** Id 48836990; **DESPACHO PRORE/TO** Id 48914410; **NOTA TÉCNICA PROGE/GELIC FO No 10/2026** Id49835479; **VOTO DIRAB N.o 004/2026** Id 49882068 - e, sobretudo a **NOTA TÉCNICA PRORE/TO SEI No 20/2026 ID** 57382265, elementos mais que suficientes que podem e devem ser levados em consideração no cotejo do recurso apresentado pela ROBERT ENGENHARIA LTDA, razão pela qual entendo desnecessária nova apreciação pela Prore/TO e Sureg/TO.

Em reforço a esse entendimento, convém repisar ainda que, nos termos dos arts. 285 e 317 do RLC, cabe ao pregoeiro e à Comissão de Licitação o julgamento dos recursos, sendo oportuno, *in casu* , seguir as orientações lançadas por meio da **NOTA TÉCNICA PRORE/TO SEI No 20/2026 I D** 57382265, a qual foi elaborada levando minuciosamente em consideração todas as nuances evidenciadas na presente situação(administrativas e judiciais), razão pela qual recomenda-se a sua adoção. Por outro lado, não descuramos de que o pregoeiro, no exercício da competência outorgada pelo artigos do RLC retro mencionados, está adstrito ao seu juízo e valoração sobre as questões de fato e de direito sob análise, sendo, por de sua inteira responsabilidade tanto a decisão exarada no recurso quanto suas consequências.

Por fim, rogo celeridade no julgamento do recurso eis que sem a contratação em tela não será possível concretizarmos o tão aguardado recebimento da Safra 2026/27 na UA Formoso.

MARCO TÚLIO DO NASCIMENTO
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TOCANTINS
SUPERINTENDENTE REGIONAL

Documento assinado eletronicamente por **Marco Tulio do Nascimento**, **Superintendente Regional - Conab**, em 11/11/2026, às 19:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **57716597** e o código CRC **FE4EEDA1**.

N° do Processo: 21456.000141/2026-91