



2ª Procuradoria de Contas

Peça Complementar 48192/2025-1

Processo: 04934/2024-5

Classificação: Procedimento do Ministério Público de Contas

Descrição complementar: Notificação Recomendatória n. 009/2025 - MPC

Criação: 15/12/2025 16:14

Origem: GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA n. 009/2025

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas,

CONSIDERANDO que o artigo 127, “caput”, da Constituição Federal, preceitua que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

CONSIDERANDO que o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, nos termos do artigo 5º, inciso I, alínea “h”, da Lei Complementar Federal n. 75/1993 c/c artigo 80 da Lei n. 8.625/1993, a defesa da ordem

jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, podendo, para tanto, prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que, a teor do artigo 27, incisos I e II, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), c/c artigo 29, inciso I e II, e parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997, cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos Poderes estaduais ou municipais e pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta e, no exercício dessas atribuições, promover recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

CONSIDERANDO que as recomendações podem ser expedidas no âmbito do inquérito civil, procedimento preparatório ou procedimento administrativo, conforme artigo 3º, *caput*, da Resolução n. 164/2017, aplicado subsidiariamente;

CONSIDERANDO que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos e controvérsias reduz a litigiosidade e amplia o acesso à justiça em sua visão contemporânea;

CONSIDERANDO, assim, que a recomendação, instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, objetiva a persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (artigo 1º, *caput*, da Resolução n. 164/2017, aplicado subsidiariamente);

CONSIDERANDO a conversão do Procedimento Preparatório em Inquérito Administrativo, através da Portaria de Instauração n. 042/2025, para apurar a possível prática de irregularidades no pregão presencial que objetiva futura e eventual contratação de empresa para instalação de luminária de LED, incluindo os materiais para melhoria da iluminação pública em diversas localidades do Município de Castelo (evento 58);

CONSIDERANDO que expedidos ofícios ao Secretário de Infraestrutura Urbana de Castelo a fim de se manifestar quanto aos apontamentos verificados no novo edital, trazendo as documentações pertinentes (eventos 59 e 67), restou informando no evento 63 que “*o Município procedeu às devidas correções diretamente no referido edital, sanando as falhas indicadas*”, com o seu respectivo encaminhamento no evento 64, bem como no evento 72 que “*foram sanadas as inconsistências apontadas, com reorganização de numeração, ajustes redacionais, padronização das exigências de habilitação e compatibilização entre o edital e o termo de referência*”, com a nova minuta disposta no evento 73;

CONSIDERANDO que, ainda que saneados os apontamentos elencados no Despacho

30054/2025-6 (evento 66), depreende-se da minuta apresentada no evento 73, especificamente do item 6 do termo de referência, a seguinte justificativa para a utilização do pregão na forma presencial:

6. JUSTIFICATIVA: A inviabilidade da utilização do Pregão na forma Eletrônica.

Em atendimento ao § 4º do Art. 1º do Decreto 10.024/2019, a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser justificada. Verifica-se, portanto, que o principal aspecto a ser observado no que se refere à opção pela modalidade de pregão presencial é a possibilidade de se imprimir maior celeridade à contratação de bens e serviços comuns, sem prejuízo à competitividade. Sabemos que o pregão eletrônico é uma ferramenta de compra pública, no entanto, nem sempre a celeridade é premiada por essa forma de contratação.

Temos visto na prática, em muitos casos, que a própria ampla competitividade tem comprometido a celeridade do procedimento e atrasado demasiadamente a contratação e a efetiva aquisição do objeto.

O pregão presencial permite inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasariam os procedimentos e aumentariam seus custos. Há diversas vantagens da forma presencial do pregão sobre a eletrônica, dentre as quais: a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e facilidade na negociação de preços, verificação das condições de habilitação e execução da proposta. A opção pela modalidade presencial do pregão não produz alteração no resultado final do certame, pelo contrário, permite maior redução de preços em vista da interação do pregoeiro com os licitantes.

O Brasil é um país continental, logo, por envolver empresas de todo o território nacional é possível, por exemplo, a demora na entrega dos produtos daquelas que apresentaram menores preços no decorrer da execução do contrato. Ademais, podemos destacar, ainda, problemas de logística que poderão acarretar em atrasos na entrega dos produtos ou serviços e, até mesmo, em desabastecimento para a administração. Trata-se, pois, de prejuízos de cunho administrativo e operacional para a administração, vez que poderá haver uma lacuna temporal para que os materiais ou serviços solicitados sejam entregues ou disponibilizados ao gestor, apesar de a previsão para entrega estar estipulada no contrato. Ocorrências como estas não são comuns no pregão presencial, o que acaba lhe conferindo um resultado mais rápido do que ao eletrônico.

No presente caso, especificamente, o objeto pretendido é essencial à segurança pública da população, eis que se trata de materiais para manutenção da iluminação pública da cidade, o que não pode se submeter aos eventuais atrasos do processo de compra. E nesse certame, afirma-se que a dinâmica do pregão presencial garantirá um resultado mais eficaz à administração na presente aquisição.

Em acréscimo, esclarece-se que a presença física de todos os integrantes na sessão pública, como pregoeiro, equipe de apoio e licitante, é fundamental para que os concorrentes demonstrem conhecimento aprofundado sobre o objeto licitatório, o que, igualmente, visa inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasariam os procedimentos e aumentariam seus custos.

Assim, a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e facilidade na negociação de preços, verificação das condições de habilitação e execução da proposta, torna a modalidade presencial muito mais eficiente para os fins colimados no presente certame, sem resultar nenhum comprometimento ao seu resultado.

Sendo assim, a escolha da modalidade Pregão Presencial é a que melhor se adequa a contratação do objeto do certame, pois a Administração Pública tem o poder discricionário para decidir sobre as modalidades licitatórias de acordo com sua necessidade e conveniência desde que motivadas, como está disposto nos autos.

Por fim, com a devida justificativa sobre o ponto de vista da celeridade, entretanto, sem prejudicar a escolha da proposta mais vantajosa, eis que presente a fase de lances verbais, o Pregão Presencial se configura como meio fundamental para aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública de forma mais célere e vantajosa em detrimento às outras formas elencadas na Lei 14.133/21.

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 17, §§ 2º e 5º da Lei n. 14.133/2021, “*as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo*”, devendo “*na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial [...], a sessão pública de apresentação de propostas [...] ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação [...] juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento*”;

CONSIDERANDO que enquanto a opção pelo pregão presencial somente é permitida quando houver uma justificativa plausível e comprovada da inviabilidade técnica ou econômica do procedimento eletrônico, as justificativas apresentadas no termo de referência, de forma genérica e similar/idêntica à de outros pregões presenciais deflagrados no Município de Castelo, já concluídos (Pregões Presenciais ns. 030/2023[\[1\]](#) e 004/2025[\[2\]](#)), sequer evidenciam que as dificuldades alegadas surtiram algum efeito na hipótese de adoção da modalidade eletrônica;

CONSIDERANDO que, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, “*a realização de licitação presencial sem motivação adequada para justificar a não adoção da forma eletrônica, além de afrontar o artigo 17, § 2º, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a competitividade, imparcialidade, igualdade, eficiência, probidade, transparência e celeridade do certame*” (Acórdão 2118/2024 – Plenário, Rel. Benjamin Zymler);

CONSIDERANDO, ademais, nos termos do Acórdão 01110/2025-5 – Primeira Câmara, prolatado no processo TC-02374/2025-8, que “*a modalidade presencial, embora admitida, exige motivação expressa que demonstre a impossibilidade ou prejuízo da forma eletrônica, sob pena de restrição indevida à competitividade e violação ao princípio da isonomia*”, vejamos:

A Lei nº 14.133/2021 consagrou a forma eletrônica como meio preferencial para a realização das licitações, reconhecendo seus amplos benefícios. Esse formato amplia o universo de competidores

ao eliminar barreiras geográficas, promove maior transparência e rastreabilidade dos atos, confere celeridade e padronização aos procedimentos e, em consequência, tende a gerar propostas mais vantajosas e eficientes para a Administração Pública.

O art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, embora admita a realização de licitações na forma presencial, a estabelece como **exceção à regra**, condicionando sua adoção ao atendimento de **dois requisitos cumulativos: a apresentação de motivação expressa que justifique a impossibilidade de utilização da forma eletrônica e o registro integral da sessão pública, por meio de ata e gravação de áudio e vídeo.**

[...] A Lei nº 14.133/2021 consagrou a forma eletrônica como padrão nas licitações públicas, justamente por ampliar a competitividade, assegurar maior transparência e reduzir custos operacionais. A adoção da forma presencial, portanto, constitui exceção e só se justifica mediante motivação robusta e específica, capaz de demonstrar objetivamente o prejuízo decorrente da utilização da via eletrônica ou o benefício concreto da forma presencial, **o que não se verifica no caso em análise.**

Os argumentos apresentados pela Administração (“possibilidade de esclarecimentos imediatos” e “verificação direta das propostas”) não configuram fundamentos válidos, pois correspondem a funcionalidades plenamente asseguradas pelos sistemas eletrônicos, que, além disso, garantem isonomia e rastreabilidade ao registrar todas as interações. **Ainda mais grave, a justificativa formal de “fortalecer o desenvolvimento das empresas regionais” revela intenção contrária ao princípio da isonomia e ao dever de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, configurando, na verdade, um objetivo de restrição indevida à competitividade.**

No tocante ao cumprimento do segundo requisito legal cumulativo, a gravação e disponibilização pública da sessão, a alegação de que o “tamanho do arquivo” teria impedido sua divulgação equivale a uma confissão de descumprimento da norma. **A publicidade da gravação não se satisfaz com o mero armazenamento em mídia física ou restrita ao processo administrativo: trata-se de requisito essencial para assegurar a transparência e o controle social do certame, devendo a gravação estar amplamente acessível em sítio eletrônico oficial.**

Dessa forma, restam configuradas duas irregularidades autônomas e complementares: (i) a ausência de motivação válida e a utilização de fundamentos ilegítimos para justificar a adoção da forma presencial; e (ii) o descumprimento do dever legal de garantir a publicidade efetiva da sessão. Ambas as falhas violam princípios basilares da nova Lei de Licitações, notadamente os da isonomia, competitividade, publicidade e eficiência e contribuíram diretamente para o resultado restritivo do certame, **que contou com apenas um participante.** Diante disso, acompanho o posicionamento técnico pela **manutenção da irregularidade.**

CONSIDERANDO, assim, que, nos moldes da Carta Magna e da Lei n. 14.133/2021, deve o pregão presencial somente ser deflagrado com motivação robusta e específica, que demonstre a impossibilidade ou prejuízo da forma eletrônica, e com a garantia da publicidade efetiva da sessão pública de apresentação das propostas;

RESOLVE:

RECOMENDAR, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal, no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993, no artigo 29, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997 e no artigo 3º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, ao Prefeito de Castelo, **João Paulo Silva Nali**, e ao Secretário de Infraestrutura Urbana de Castelo, **Wanderley Riquieri dos Santos**, que se abstenha a deflagrar pregões presenciais sem motivação robusta e específica, devendo ser demonstrada a impossibilidade ou prejuízo da forma eletrônica e garantida a publicidade efetiva da sessão pública de apresentação das propostas.

REQUISITAR às autoridades acima nominadas, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal, no artigo 26, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal n. 8.625/1993, no artigo 27, § 2º, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997, no artigo 3º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008 e no artigo 10 da Resolução n. 164/2017 do CNMP, aplicado subsidiariamente, que, **no prazo de 10 (dez) dias**, comunique ao Ministério Público de Contas o cumprimento ou não da presente recomendação, com a especificação das providências adotadas.

Adverte-se que esta Recomendação dá ciência ao destinatário quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas legais cabíveis.

Vitória, 15 de dezembro de 2025.

LUCIANO VIEIRA

Procurador de Contas

[1] Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcapcglclefindmkaj/https://castelo-es.portaltp.com.br/FileHandler.ashx?file=https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1845/ged/D33457C5A01843F4A881882A6F8154D1/Agosto-2023/cp00928-12-23_081747.pdf; acesso em: 04/12/2025.

[2] Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcapcglclefindmkaj/https://castelo-es.portaltp.com.br/FileHandler.ashx?file=https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1845/ged/D33457C5A01843F4A881882A6F8154D1/Junho-2025/cp00917-06-25_151040.pdf; acesso em 04/12/2025.