

DESPACHO

Processo Licitatório - Pregão Eletrônico nº 347/2022

Processo SEI nº 19.16.2179.0086967/2022-59

À Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Administrativa,

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Dr. Márcio Gomes de Souza

Trata-se do Processo Licitatório nº 1091012 347/2022, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de administração e gerenciamento de margem consignável, processos de reembolso de despesas médicas e odontológicas da AMMP-Saúde, produtos obrigatórios e facultativos da PREVCOM-MG, controle das antecipações de crédito das verbas em atraso, para servidores e membros do Ministério Público de Minas Gerais, ativos e inativos e de pensionistas.

A licitação foi deflagrada na modalidade pregão eletrônico, cuja sessão teve início no sistema eletrônico do Portal de Compras MG (SIAD) em 23/01/2023.

Mesmo antes do início da sessão, várias empresas apresentaram impugnações ao edital e solicitaram esclarecimentos, os quais foram respondidos pela Administração, conforme se depreende dos documentos (4370201) (4370773) (4371587) (4372660) (4406842) (4407526) (4412713) (4417035) (4422175) (4424819) (4424820) (4424822) (4424823). Respondidas as impugnações e sanadas as dúvidas, deu-se continuidade ao certame, com a abertura das propostas.

Antes da fase de lances, foi feito um saneamento prévio das 6 (seis) propostas que apresentaram os seguintes valores globais: R\$1,00; R\$265.500,00; R\$796.500,00; R\$799.155,00; R\$929.250,00; e R\$1.117.755,00. E, diante da discrepância do menor preço (R\$1,00) em relação aos demais, e também em relação ao valor de referência (R\$783.225,00), promovemos a desclassificação da proposta de menor valor, por entender, naquele momento, amparado principalmente na discrepância em relação ao valor de referência, que a empresa havia cotado o preço unitário, ao invés do global e, dessa forma, contrariado o edital da licitação.

Durante a fase de disputa de preços, uma empresa apresentou um lance no valor de R\$0,01 (um centavo de real) referente ao preço global e, após o encerramento da disputa, promovemos a desclassificação da proposta dessa empresa, pelos mesmos motivos explicitados no parágrafo anterior.

Ato contínuo, encaminhamos à Diretoria de Pagamento de Pessoal (DPAG), unidade demandante, a proposta do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar para análise e emissão de parecer técnico.

Por seu turno, a DPAG se manifestou no seguinte sentido, sem grifos apostos:

[...]

Após análise do teor do despacho 4433863 e das propostas apresentadas no curso do Processo Licitatório nº 347/2022 (4336989), com a finalidade de se evitar a eventual restrição da competitividade e, ainda, no intuito de

selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, esta DPAG se manifesta no seguinte sentido:

Considerando ser mais vantajosa para a Administração a proposta com menor custo global, visto que tal valor será repassado do MPMG para a empresa vencedora do certame, e que as duas propostas com menor valor global foram desclassificadas, sugere-se a revisão/revogação do certame na fase em que se encontra.

Esclarece-se que situação de propostas com valores globais próximos de R\$0,00 ocorreu também em certames licitatórios promovidos por outros órgãos públicos, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em 12/06/2022, quando se concluiu o pregão eletrônico nº 1031018 000439/2022 para aquisição de Prestação do Serviço de Administração de Margem Consignável para magistrados, servidores e pensionistas, que teve como vencedora a oferta de R\$ 0,01 pelo valor total do lote. Também naquele órgão, os custos de operacionalização são suportados pelas entidades consignatárias credenciadas (Instituições Financeiras) pelo contratante, mediante retenção de 1% (um por cento) do valor total da consignação, nos termos do disposto no art. 20 da Lei nº 19.490, de 13/01/2011.

Analisando as propostas apresentadas no presente certame, verifica-se que duas delas foram desclassificadas por apresentarem valores discrepantes do valor de referência do edital. No entanto, entende-se que esse procedimento merece revisão, justamente porque, como alegado inicialmente, o menor custo global atende melhor o interesse público, ainda que esse valor seja próximo a zero.

Diante do exposto, considerando a similaridade do objeto do Processo Licitatório nº 347/2022 com o caso concreto narrado acima, bem como o fato de que o objetivo do MPMG se alinha com o do TJMG, bem como a inviabilidade de revisão do feito na fase em que se encontra, já que não se mostra possível a invalidação da desclassificação anterior à fase de lances, solicita-se a remessa do presente processo à apreciação superior com sugestão de revogação do presente certame, para que, através de novo processo, a finalidade pública almejada possa ser alcançada dentro dos contornos normativos e legais que regulam o tema.

[...]

Nesse cenário, o parâmetro de preços apurados previamente junto aos potenciais prestadores dos serviços parece não refletir a realidade prática, uma vez que na licitação o preço proposto foi infinitamente menor que aquele previamente informado pelas mesmas empresas, quando da consulta para a formação do valor de referência da licitação.

Dessa forma, faz-se necessária a revisão do ato convocatório para que se assegure a isonomia entre os participantes e se alcance o objetivo final da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo ainda preciso corrigir e melhor esclarecer alguns aspectos que envolvem esse modelo de contratação.

Decerto, da análise dos autos, verifica-se que, apesar de encerrada a fase preparatória do certame, publicado o referido edital e iniciada a disputa, é imperioso retornar à fase interna, com revogação dos atos até então praticados, com fulcro no poder/dever conferido à Administração Pública de rever seus atos quando apresentarem incongruências ou vícios que possam resultar em não atendimento ao interesse público e à conveniência administrativa.

No caso em tela, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência mencionaram a Lei Estadual nº 19.490, de 13.1.2011, como uma das normas de regência da futura contratação, especialmente em virtude do disposto em seu artigo 20, a saber:

[...]

Art. 20 – As despesas para a cobertura do custo de processamento de dados, no caso de consignação para amortização de empréstimo ou financiamento, mesmo habitacional, correrão por conta do consignatário, mediante retenção de 1% (um por cento) do valor total da consignação.

[...]

Todavia, em que pese a alusão à referida norma legal, os citados documentos não esclareceram como será a sistemática da retenção do percentual de 1% do valor total da consignação, tampouco detalharam que a solução reputada mais vantajosa para o MPMG implica na adjudicação do objeto ao licitante que ofertar o menor preço por linha processada (ainda que este chegue a zero), aspectos relevantes que refletem tanto na formação do preço referencial quanto na análise e julgamento das propostas.

Nessa ordem de ideias, vale registrar que o Estudo Técnico Preliminar se consubstancia na primeira etapa do planejamento de uma contratação e deve demonstrar a prospecção de mercado realizada e a melhor solução para atendimento do interesse público envolvido. No âmbito do MPMG, a Instrução Normativa PGJAA nº 1/2021 é clara ao estabelecer que o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido, bem como a melhor solução dentre as possíveis, e que tal documento deverá conter, dentre outros elementos:

[...]

- 1) a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;
- 2) a estimativa do valor inicial da contratação, acompanhada de documentos que lhe dão suporte, os quais servirão de base para posterior pesquisa de preços a ser realizada de forma ampla e detalhada pela Diretoria de Gestão de Compras e Licitações, quando do recebimento do Termo de Referência; e
- 3) os resultados pretendidos, em termos de efetividade.

[...]

Consigna-se, ainda, que o Termo de Referência (anexo do edital) deve conter os elementos necessários e suficientes para propiciar o julgamento objetivo e a classificação das propostas, bem como a sua aceitabilidade por parte do pregoeiro, elidindo qualquer subjetivismo face aos critérios estipulados no instrumento convocatório, conforme prevê o inciso II do art.3º e o inciso III do art. 14, ambos do Decreto Estadual nº 48.012/2020.

Assim, considerando que o planejamento das contratações públicas exige análise técnica e expertise por parte do agente/setor responsável pela elaboração dos instrumentos iniciais; considerando que foi constatada a necessidade de aperfeiçoamento do ETP e também do TR no tocante aos elementos ora destacados, a fim de elucidar os motivos pelos quais o preço da linha processada deve ser o menor possível (ou seja, pode se afastar do preço referencial até então apurado na fase interna); e considerando que as múltiplas tarefas a cargo dos setores administrativos envolvidos podem gerar equívocos ou omissões na elaboração dos documentos, devem estes ser revistos face ao poder de autotutela conferido à Administração.

Cabe destacar que a Administração Pública, no exercício do controle interno dos atos administrativos, detém o poder de autotutela, podendo rever os atos que não atendam ao interesse público, nem sejam satisfatórios à conveniência administrativa. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que, *in verbis*:

[...]

Enquanto pela tutela a Administração exerce controle sobre outra pessoa jurídica por ela mesma instituída, pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes e inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 16ª ed. 2003, p.73)

[...]

O Poder da Administração rever os próprios atos também encontra respaldo em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal, quais sejam:

[...]

Súmula nº 346

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

[...]

Súmula nº 473

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

[...]

No mesmo sentido, a Lei nº 14.184, de 31.1.2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, preconiza que:

[...]

Art. 64 – A Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

[...]

Por seu turno, a Lei nº 8.666/93 trata da revogação no art. 49, nos termos adiante transcritos:

[...]

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

[...]

Finalmente, ressalta-se que os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia são de observância obrigatória pelo gestor, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93, de modo que, pairando dúvidas quanto à possibilidade de sua real efetivação no certame em tela, cabe à Administração escoimar os problemas detectados.

Desta forma, diante da necessidade de revisão dos documentos que deram suporte à formação do preço de referência e à elaboração do edital, e conforme exposto pela área técnica, entende-se ser a revogação do certame a medida mais adequada ao atendimento do interesse público, a fim de garantir que a futura contratação seja de fato a mais vantajosa para a Administração.

A consequência da revogação sugerida é a necessária adequação do ETP e do TR, no que concerne à adequada caracterização do modelo de contratação pretendida (sistemática de retenção e pagamento da futura contratada e critérios para formação do preço de referência e aceitação das propostas), assegurando o julgamento objetivo das propostas e a satisfação das necessidades e conveniências administrativas.

Por fim, ressalta-se que a revogação, além de conveniente e oportuna ao atendimento do interesse público, não imporá aos eventuais licitantes interessados nenhum ônus ou perdas, porquanto poderão participar do certame a ser publicado.

Pelos fatos expostos, sugiro a Vossa Excelência a revogação do certame.

Belo Horizonte, 26 de janeiro de 2023

Sebastião Nobre da Silva

Pregoeiro

À Diretoria de Gestão de Compras e Licitações,

Acato a manifestação do pregoeiro e, adotando os fundamentos por ele invocados como razões de decidir, determino a revogação do Processo Licitatório 347/2022.

Publique-se, com abertura de prazo para o contraditório e a ampla defesa.

Belo Horizonte, 26 de janeiro de 2023.

Márcio Gomes de Souza
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo.



Documento assinado eletronicamente por **SEBASTIAO NOBRE DA SILVA, AGENTE DO MINIST. PUBLICO - QP**, em 26/01/2023, às 15:35, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **MARCIO GOMES DE SOUZA, PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA ADJUNTO ADMINISTRATIVO**, em 26/01/2023, às 18:53, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **4455216** e o código CRC **54112112**.

Processo SEI: 19.16.2179.0086967/2022-59 / Documento SEI:
4455216

Gerado por: PGJMG/PGJAA/DG/SGA/DGCL

AVENIDA ÁLVARES CABRAL, 1740 6º ANDAR - Bairro SANTO AGOSTINHO - Belo Horizonte/ MG
CEP 30170008 - www.mpmg.mp.br