Processo Licitatório - Pregão Eletrônico nº 347/2022

Processo SEI nº 19.16.2179.0086967/2022-59

Objeto: 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.

**À Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Administrativa,**

**Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo**

**Dr. Márcio Gomes de Souza**

**I – DO RELATÓRIO**

Trata-se de manifestação do pregoeiro ante às alegações recursais apresentadas pela licitante Unitedtech Soluções Integradas Ltda., já identificada e qualificada nos autos do processo licitatório em epígrafe que, inconformada com o ato decisório de REVOGAÇÃO deste certame licitatório, interpôs, via e-mail, recurso administrativo pelas razões e fundamentos a seguir expostos.

**1 – DAS RAZÕES**

Em síntese, a Recorrente alega que “duas empresas apresentaram lances completamente desproporcionais”, e com isso teriam causado “de forma CONSCIENTE um transtorno durante a sessão pública”.

Argumenta, ainda, que as referidas empresas não poderão alegar equívoco na interpretação do edital, visto que os demais participantes conseguiram apresentar lances da forma exigida no instrumento convocatório, ademais foram prestados diversos esclarecimentos durante a fase de recebimento das propostas que dirimiram inúmeras dúvidas.

E ainda, complementa que as empresas mencionadas “possuem enorme experiência no mercado de licitações, sendo descabida a afirmação de “mero equívoco” na formulação da proposta, mas sim tumultuar o certame objetivando a sua anulação, vez que não possuíam proposta mais vantajosa à Administração”.

Por outro lado, afirma que sua proposta foi a mais vantajosa para a Administração, principalmente se comparada com o valor de referência, devendo, por medida de direito, ser dado prosseguimento ao certame.

Alega, ainda mais, que o ato decisório de a revogação não deve persistir, pois dá um tratamento desigual às empresas que se prepararam e respeitaram o processo licitatório, além de configurar grave ilegalidade e desrespeito aos princípios administrativos que regem os processos licitatórios.

E, citando o art. 49, da Lei 8.666/93, destaca que a revogação se dá pela “primazia” do interesse público, que não poderia prosperar nesse caso, porque “acarretaria um prejuízo imensurável” à Administração, uma vez que “as propostas finais apresentadas proporcionam vantagem econômica à Contratante.

Trazendo à baila a matéria do doutrinador Antônio José Calhau, a Recorrente contesta a revogação em comento, destacando que mesmo sendo discricionário o ato de revogação da licitação, esse precisa ser fundado na proporcionalidade, assim como na razoabilidade, onde na consecução de um fim, deve-se utilizar o meio estritamente adequado, sendo proibido o excesso.

**2 – DO REPÚDIO A ATITUDE DE ALGUNS LICITANTES**

A Recorrente repudia veementemente a atitude da licitante Zetrasoft que teria tentado prejudicar o certame, quando ofereceu um lance com o preço total R$0,01 (um centavo de real), para um contrato de 60 meses, contrariando sobremaneira a participação dela em outra licitação com o mesmo objeto, no ano de 2019, onde teria recorrido da aprovação do preço de um concorrente, que ofertara R$0,14 (catorze centavos de real) referente a uma linha de serviço produzido.

Do mesmo modo, a Recorrente classifica como reprovável a atitude da licitante Quantum, que, juntamente com a licitante Zetrasoft, também teria tentado atrapalhar “dolosamente” o certame.

**3 – DO PEDIDO**

Por fim, a Recorrente requer a procedência do seu pedido para que seja revisto o ato decisório de revogação, com o consequente prosseguimento do certame licitatório, além da abertura do competente processo administrativo visando apurar e, em consequência, sancionar as licitantes por ela mencionadas.

É o necessário relato.

**II – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO**

Presente o interesse recursal, a peça foi apresentada tempestivamente, devendo, portanto, ser conhecida.

Oportuno mencionar, porém, que o recurso foi equivocadamente direcionado a este pregoeiro, enquanto que o adequado seria que fosse dirigido à autoridade superior, conforme preconiza o art. 109, §4º da Lei 8.666/93. Não obstante, por entender-se que se trata de questão formal superável, opina-se pelo seu conhecimento.

Cumpre ressaltar que foi aberto o prazo de impugnação, nos termos do § 3º, do art. 109, da Lei 8.666/1993, e que não houve manifestação por parte dos interessados.

**III – DO MÉRITO**

Em que pese o esforço da Recorrente, no sentido de reverter o ato decisório de revogação do certame, entendemos, salvo melhor juízo, que as alegações apresentadas não são suficientes para modificar a situação e, portanto, não merecem prosperar.

Mesmo que alguns desses argumentos possam refletir episódios ocorridos a partir da abertura das propostas, no máximo eles colaboraram para o surgimento dos fatos supervenientes que culminaram na decisão de revogação do processo licitatório, não sendo o seu principal embasamento.

Reiterando a manifestação prévia ao ato decisório de revogação do certame, reafirmamos que essa decisão teve o seu cerne na constatação superveniente de que o indicador financeiro constante do processo licitatório, oriundo de prévia consulta de mercado, não mostrou-se confiável à medida que surgiram, durante a fase de disputa do certame, propostas com valores muito aquém do preço referência até então estabelecido.

Nesse cenário, o parâmetro de preços apurados previamente junto aos potenciais prestadores dos serviços parecia não refletir a realidade prática, uma vez que na licitação os preços propostos foram infinitamente menores que aqueles previamente informados pelas mesmas empresas, quando da consulta para a formação do valor de referência da licitação.

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

Decerto, da análise dos autos, verificou-se que, apesar de encerrada a fase preparatória do certame, publicado o referido edital e iniciada a disputa, era 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.

Diante do exposto, não sendo viável prosseguir com a licitação na condição em que se encontrava, não restou à Administração outra alternativa senão a de desfazimento do certame, via revogação, com fulcro no art. 49, da Lei 8.666/93:

(...)

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. (grifamos)

(...)

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) (grifamos)

(...)

O Poder da Administração de 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.

(...)

Nessa ordem de ideias, vale registrar que o desfazimento do certame possibilitará e exigirá a readequação do Estudo Técnico Preliminar para, novamente, consubstanciar o planejamento da contratação que deve demonstrar a prospecção de mercado a ser 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, a ser também readequado, deverá 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; 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.

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 revisão 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.

No tocante ao pedido da recorrente para abertura de procedimento administrativo, visando sancionar as empresas Zetrasoft e Quantum, não vislumbramos, salvo melhor juízo, nenhum ato praticado pelas mencionadas empresas, no decorrer da licitação em questão, que fizesse com que pudéssemos recomendar tal procedimento.

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, manifesto pela negativa de provimento do Recurso, recomendando a Vossa Excelência a dar prosseguimento na manutenção da revogação do certame.

Belo Horizonte, 30 de março de 2023

Sebastião Nobre da Silva

Pregoeiro

XXXXX

Excelentíssimo Procurador Geral de Justiça,

Na condição de autoridade que proferiu o ato decisório recorrido, conheço da peça recursal, e mantenho a decisão anteriormente prolatada, considerando os argumentos já apresentados anteriormente e reforçados pelo pregoeiro.

Em atendimento ao disposto no art. 109, §4º da Lei 8.666/93, e não reconsiderando a decisão proferida anteriormente, faço subir o recurso para análise do Exmo. Procurador-Geral de Justiça.

Belo Horizonte, XXX de abril de 2023.

Márcio Gomes de Souza

Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

*Exmo. Procurador Geral de Justiça Adjunto Administrativo,*

*Conforme relatório apresentado pelo pregoeiro, e em análise dos autos, verifica-se que a revogação deve ser mantida, tendo em vista a necessidade de revisão dos Estudos Técnicos Preliminares, do Termo de Referência e, consequentemente, do instrumento convocatório, de forma a garantir o julgamento objetivo das propostas e, assim, a contratação mais vantajosa para a Administração, em atendimento aos princípios que norteiam as licitações e contratações públicas.*

*Nesse sentido, acato a manifestação do pregoeiro e, também adotando os fundamentos por ele invocados como razões de decidir, decido pela manutenção da revogação do Processo Licitatório 347/2022.*

*Publique-se.*

*Belo Horizonte, xx de abril de 2023.*

*Jarbas Soares Júnior*

*Procurador Geral de Justiça*

*.*