



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



DECISÃO

PROCESSO Nº: 002020730002162-2

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 017/2020-SEFA

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de assistência técnica, manutenção preventiva e corretiva em elevadores de passageiros, contemplando utensílios / ferramentas e insumos necessários à referida manutenção, para o bom funcionamento dos diversos tipos / marcas de equipamentos instalados nas Unidades Fazendárias.

RELATÓRIO

O presente processo passou por várias fases até que fosse publicado. Consta nos autos, fls. 316-318 manifestação jurídica favorável ao prosseguimento da licitação, após encaminhamento da minuta final de edital elaborada sobre o critério MENOR PREÇO POR ITEM, constante as fls. 286-307.

Após os devidos tramites, a sessão publicada foi marcada para o dia 14/10/2020, as 10:00, conforme veiculado no dia 24/09/2020 por meio da Imprensa Oficial do Estado (IOEPA).

Tendo-se chegado ao início das fases do procedimento, constatou-se divergências no procedimento, que levaram a sua revogação.

No entanto, a empresa REFORMAR ELEVADORES LTDA viera a contrapor tal decisão, alegando sua ilegalidade e solicitando a reconsideração da mesma.

É o breve relatório.

MÉRITO

A Recorrente em sua motivação, assim expõe:

I – DOS FATOS

Acudindo ao chamamento dessa Instituição para o PREGÃO ELETRÔNICO Nº 17/2020, a REFORMAR ELEVADORES Ltda., viera, dele participar com a mais estrita observância nas exigências do edital. A priori, o trâmite de processamento, na qual os licitantes tem acesso aos termos editalícios junto aos seus anexos, seguiu em conformidade unânime, sem interposição por parte de nenhuma licitante. Logo se dera início à fase de lances na qual todas as licitantes, também, em conformidade com os termos descritos ofertaram suas propostas à instituição na qual conduzia seu processo licitatório, através da pessoa da pregoeira, que por sua vez, orientara toda esta fase sem nenhuma objeção às propostas termos contidos no edital. Encerrada a fase de lances, deu-se início ao julgamento da admissibilidade das licitantes ao que diz respeito à sua habilitação em participar do certame, fora chamada a primeira licitante para o envio da documentação que viesse a comprovar a exequibilidade dos valores nos quais propôs à Administração, destarte, o mesmo não viera a executar tal solicitação, vindo a não apresentar os documentos comprobatórios da exequibilidade. Face a isso, a Sr.^a pregoeira apresentou aos demais licitantes uma sucinta explanação via chat, informando acerca da conveniência por parte da administração em revogar o certame por ter apresentado uma divergência entre o registro do valor por item e o registro do valor total por grupo existente entre o edital e o sistema Comprasnet, salientamos a decisão tomada



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



por parte da Comissão em fase de JULGAMENTO de habilitações. Tais alegações não se mostram consentâneas com as normas legais aplicáveis à espécie, como elucidado a seguir.

II – DOS MÉRITOS

A priori, fora fundamentado por parte da administração a divergência no cadastramento do registro dos itens no que concerne ao edital e ao sistema comprasnet, e, em virtude deste acontecimento, aprouve-lhes revogar o certame. Contudo, é sabido que sempre há prevalência por parte do edital no que alude a divergências contidas em seus anexos e demais similares. **Salientamos à vossa Senhoria o fato de que diante de todo o processo do certame, somente após a primeira convocada não ter entregado documentos para culminação da fase de habilitação que a administração desta instituição viera apontar esta divergência como um fator impeditivo para a realização do andamento deste certame, fato que seria coerente se viesse a ser apontado ainda na fase de lances, uma vez que as propostas não estariam sendo apresentadas conforme as expectativas por parte da instituição.** ante ao exposto, elucidamos a decisão encontrada na página 276 da Caderno Judicial - TRF1 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) de 20 de Maio de 2015, que dispõe: Entendo que havendo divergência entre o edital e seus anexos deverão prevalecer as especificações constantes do edital, com fundamento no Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório (art. 3º da Lei 8.666/93). **O edital do certame é a matriz do contrato e sua vinculação ao instrumento contratual é considerada cláusula essencial a todos os contratos administrativos (art. 55, XI, da Lei 8.666/93).** Portanto, de acordo com os princípios norteadores do procedimento licitatório e as disposições constantes no edital, não tenho dúvidas de que **sempre irá prevalecer a estipulação prevista no edital**, ainda que seus anexos façam qualquer indicação divergente. Face à decisão supracitada, é esclarecedor para qualquer leigo ao que concerne a este assunto o fato de que esta divergência não ocasiona motivo ou fato que venha ser justificado como fator impeditivo para prosseguimento deste certame, uma vez que o caráter, entendimento, espécie de serviço, estimativa orçamentária para a execução do serviço descrito no edital não viera a ser prejudicado, fatos que são únicos e estritamente necessários a serem mantidos para que não venham ocasionar o ferimento dos princípios do certame. Em seguida, a administração trouxe à luz o fundamento da previsão disposta na Súmula 473 – STF que delibera: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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. Todavia, existem requisitos para a revogação da licitação (ou de qualquer outro ato administrativo): **a) fato superveniente que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno; b) motivação; e c) contraditório e ampla defesa prévios.** Requisitos tais, fundamentam o dispositivo legal e acrescem na disposição dos juristas que levantam esta pauta em discussão. É necessário o acontecimento de um fato superveniente que seja capaz de alterar o interesse público, de maneira que a licitação não seja mais conveniente e oportuna para atingir os objetivos buscados pelo Poder Público, fato não constatado neste certame, uma vez que nenhum destes fatores mencionados foram alterados. Segundo o renomado jurista, Hely Lopes Meirelles: Releva notar, ainda, que o juízo de conveniência para a revogação deve basear-se em fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar aquele ato (art. 49, caput). **A discricionariedade administrativa sofreu séria restrição legal, pois a revogação há de fundamentar-se necessariamente em fatos novos, não mais se admitindo a mudança do critério de oportunidade expandido anteriormente, para a abertura do procedimento licitatório.** (MEIRELLES, 1996, p. 282.) Nesta órbita, o Dr. Carlos Ari Sundfeld esclarece: Para legitimar a revogação, necessária, segundo o art. 49, a ocorrência de ‘fato superveniente’, isto é, verificado posteriormente à primitiva decisão de contratar. Não, por óbvio, um fato qualquer, **mas um fato (ou um conjunto fático) pertinente e suficiente para tornar inoportuna ou inconveniente a contratação** (SUNDFELD, p. 1037, 2006.). Advém a necessidade por parte da Administração que motive adequadamente seu ato, a fim de apontar justamente a presença de um fato superveniente.

Ademais, em um Estado Democrático de Direito, não se é compatível a mera alusão a “razões de interesse público”. É estritamente necessário que o Poder Público aponte qual o interesse público tutelado e por que razão ele não é mais atendido com a licitação. Tendo em vista que sob perspectivas orçamentárias o Órgão não será prejudicado financeiramente pelo valor comutado no



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



total, fato que pode ser comprovado pela compreensão de que o lance através de um único lote, também visa o valor isolado de cada item quem o compõe, o que não altera SOB NENHUMA CIRCUNSTÂNCIA, **o resultado esperado pela administração na alteração do registro de modalidade de lances**. Ademais, ressalta-se que sob a prerrogativa de valores onde, os 4 equipamentos licitados custariam individualmente ao órgão o valor de R\$ 18.105,00 (dezoito mil, cento e cinco reais) por ano, e após a fase de lances, a requerente, que seria habilitada se não houvesse este ato tempestivo por parte da administração, traria à Administração o valor anual de R\$ 9.700,00 (nove mil e setecentos reais) por equipamento ao ano, ou seja uma redução de aproximadamente 53,58%. É intransigente o fato equivocadamente por parte da administração competente ao que concerne à premissa de revogação deste certame, logo, faz-se necessário a correção desta decisão, para benefício da própria Instituição Pública.

III – DO PEDIDO

Na esteira do exposto, **requer-se seja julgado provido o presente recurso, com efeito para que, reconhecendo-se a ilegalidade da decisão hostilizada, como de rigor, admita-se o prosseguimento deste certame**. Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação reconsidere sua decisão e, na hipótese não esperada disso não ocorrer, faça este subir, devidamente informado, à autoridade superior, em conformidade com o § 4º, do art. 109, da Lei nº 8666/93.

As razões expostas pela recorrente não merecem prosperar. Vejamos.

Junto ao Comprasnet, após ligeira exposição de motivos, informou-se a ocorrência das divergências contidas no procedimento. Não trata-se de mera formalidade que pode passar despercebida ou de caráter inoportuno e inconveniente, mas de aspectos relevantes a condução do procedimento.

Ocorre que o edital foi autorizado a ser publicado na forma de MENOR PREÇO POR ITEM, sendo toda condução de lançamento via Comprasnet ter sido direcionada nesse sentido. No entanto, houve um equívoco quando da edição do arquivo veiculado para o instrumento convocatório, causando divergências entre as participantes no momento da prática de lances, o que necessariamente comprometeu a competitividade e isonomia para a concorrência em questão.

Vale ressaltar que a própria recorrente estaria melhor colocada, se não fosse a ocorrência do erro por parte desta Administração.

De acordo com a recorrente *somente após a primeira convocada não ter entregado documentos para culminação da fase de habilitação que a administração desta instituição viera apontar esta divergência como um fator impeditivo para a realização do andamento deste certame*. Na verdade foi analisando justamente os valores auferidos nos lances dados pela primeira colocada que constatou-se a divergência retratada, optando-se por cancelar a sessão, justificadamente.

De fato, o edital do certame é a matriz do contrato e sua vinculação ao instrumento contratual é considerada cláusula essencial a todos os contratos administrativos devendo sempre prevalecer a estipulação prevista no edital, quando este está dotado de meios legais que o respaldem para os fins a que se destinam.

O edital em questão foi analisado pela CONJUR para ocorrência da sessão no tipo MENOR PREÇO POR ITEM, não havendo manifestação para seguimento de outra maneira.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



Vale ressaltar ainda o teor da sumula 247 do TCU:

Súmula nº 247 do TCU – “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

A adjudicação por item além de ser obrigatória segundo o entendimento do TCU, é a melhor opção no presente caso, haja vista ter sido esta a forma analisada durante toda a instrução processual e a que melhor se adequa ao presente caso, sem prejuízo das participantes.

Já a licitação por lotes, deve ser precedida justificativa, o que não ocorreu no presente caso, estando totalmente comprometido o prosseguimento da licitação, na forma veiculada, por entender-se ilegal, sua continuidade, ante o equívoco ocorrido

Na oportunidade, vale destacar o rol orientativo do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1592/2013. Plenário. Acórdão 2.977/2012. Plenário. Acórdão 2.401/2006. Plenário):

“9.3.1. a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993;

(...)

9.3.4. a pesquisa de mercado, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes, definidos no Pregão SRP 96/2012;”

“29. A jurisprudência desta Casa, consubstanciada na Súmula TCU 247, é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

35. A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

36. Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

37. O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.

38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotos.

39. Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



40. Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.

41. Repisando, na licitação por grupos/lotos, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.

42. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.”

“1. É irregular o agrupamento, em um mesmo lote a ser licitado, de objetos divisíveis, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e na Súmula 247 do TCU;

2. O agrupamento em lotes previsto no art. 5º do Decreto 3.931/2001 somente pode abranger itens de natureza semelhante;”

Em assim sendo, não haveriam razões para que houvesse declaração de vencedor A ou B, haja vista as discrepâncias ora acentuadas diante da situação, não sendo vantajoso, ainda, a Administração, conduzir procedimento, da maneira explicitada.

Nesse sentido, o Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara:

2. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção.

Em Representação relativa a pregão eletrônico para registro de preços conduzido pelo Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional na Bahia (SR/DPF/BA), objetivando a aquisição de equipamentos de uso e de proteção individual para servidores policiais, a unidade técnica questionou o critério de julgamento adotado no certame, qual seja o de menor preço global com a adjudicação por lote, em detrimento da adjudicação por item. Segundo a unidade técnica, a modelagem adotada contrariaria a jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 247, permitindo a adjudicação de determinados itens a empresa que não ofereceu a melhor oferta pelo item, com potencial dano ao erário. Assim, propôs a unidade instrutiva que não sejam adquiridos os itens para os quais a respectiva licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço, vedando ainda as adesões à ata. Ao discordar dessa tese, o relator anotou que o potencial dano apresentado, se comparado com o montante envolvido na licitação, “não justifica, por si só, a proposta inicial da unidade instrutiva de se determinar ao órgão que se abstenha de adquirir esses itens e, ainda, autorizar adesões” Explicou que “a existência de itens com preços superiores aos concorrentes não é algo estranho em uma licitação por agrupamento, com diversos itens em cada lote”, sendo razoável que “a empresa vencedora não detenha os menores preços em todos os itens ofertados, como ocorre no presente caso”. Ainda sobre a proposta da unidade instrutiva, ressaltou que a “empresa licitante, ao compor os preços dos lotes, pode ter trabalhado cada item com margens variáveis”, de forma que “a retirada de um ou outro item pode afetar o efetivo interesse da licitante vencedora em ser contratada”. Em relação à alegada afronta à Súmula 247 do TCU, destacou o condutor do processo entendimento expresso em julgado de sua relatoria, no sentido de que “a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular (...) a Súmula nº 247 do TCU estabelece



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”. Nesse sentido, entendeu o relator que não houve a alegada afronta à jurisprudência do TCU, ressaltando que “a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”. Por fim, dissentindo da unidade técnica, propôs o relator emitir determinação ao órgão para que “se abstenha de autorizar adesões à Ata de Registro de Preços, individualmente, no que diz respeito aos itens 3, 8, 13, 14 e 15 do Pregão Eletrônico (...), a menos que o aderente manifeste-se no sentido de contratar a totalidade do lote”. Adicionalmente, propôs “dar ciência ao órgão que, no caso de se licitar itens agrupados, no processo licitatório respectivo deve constar justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada”. O Tribunal, ao acolher o voto do relator, julgou parcialmente procedente a Representação. **Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.** Grifos nossos.

Por estes fatos, é que optou-se por cancelar a sessão, para tão logo, ser esta republicada.

Vale lembrar que a Administração é pautada pelo princípio da Autotutela, em que a mesma pode rever seus atos, dessa forma, a sumula 473 do STF prevê:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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.

Como bem colocado pela recorrente, tal sumula pode ser observada, desde que respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Alguns requisitos foram pontuados e merecem apreciação como requisitos para a revogação do ato administrativo. São eles: a) fato superveniente que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno; b) motivação; e c) contraditório e ampla defesa prévios.

De fato, a observância dos aspectos que levaram ao cancelamento da sessão pública, ocorreram após a fase de lances, no entanto, não deixam de ser, em suas características, supervenientes a Administração, haja vista o equívoco retratado. Notado isso, a justificativa de cancelamento, motivou o ato, abrindo-se prazo, para contraditório e ampla defesa.

Logo, todos requisitos encontram-se presentes para o prosseguimento do cancelamento da sessão e revogação dos atos que equivocadamente foram lançados, não havendo qualquer violação aos princípios da Administração Pública.

Há, no presente caso, um conjunto fático pertinente e suficiente para tornar inoportuna ou inconveniente a contratação na forma descrita, ante a falta de justificativas para prosseguimento da licitação por lote, quando a mesma deveria ocorrer por item, sobretudo pela falta de apoio legal que configure regularidade ao procedimento.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO
Célula de Gestão de Licitações e Contratos



Em assim sendo, a intenção da decisão em revogar os atos da sessão, possuem caráter meramente assecuratório, a fim de proceder de maneira correta com aquilo constante nos autos e aprovado pela CONJUR.

CONCLUSÃO

Logo, após análise, e com base na fundamentação apresentada, DECIDO conhecer o RECURSO interposto, e, no mérito, julgá-lo IMPROCEDENTE, mantendo a decisão que cancelou a sessão, após exposição de motivos. Pelo que entende-se ser necessário, encaminhamento dos autos para decisão da autoridade competente.

Belém - PA, 05 de Novembro de 2020.

ANA CORRÊA
Pregoeira/SEFA/DAD/CGLC