

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 13703/2023
INTERESSADO: GERÊNCIA DE RECEITA – GREC e PREGÃO
ASSUNTO: REVOGAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 101/2023

PARECER nº 563/2023

I - RELATÓRIO

Somos instados pelo Pregoeiro *Pedro Gilmar de Góis* para manifestação quanto a recomendação de “REVOGAÇÃO” do **Pregão Eletrônico nº 101/2023**, tendo por objeto é a **CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ARRECADAÇÃO INTEGRADA AO PIX, SISTEMA DE PAGAMENTOS INSTANTÂNEOS, DAS FATURAS E DEMAIS DOCUMENTOS DE ARRECADAÇÃO COM CÓDIGO DE BARRAS, PADRÃO FEBRABAN, COM PRESTAÇÃO DE CONTAS POR MEIO MAGNÉTICO (ARQUIVO RETORNO) DOS VALORES ARRECADADOS**, designada a abertura de sessão de disputa em 24/11/2023, conforme relatório anexado nos autos.

Assim se pronunciou motivadamente pela revogação o pregoeiro:

"Solicito PARECER JURÍDICO, quanto a reabertura da sessão de disputa de preços, do Pregão nº 101/2023, [...] proposta pela 5.0.00.00/DCF - DIRETORIA COMERCIAL FINANCEIRA, mesmo informada dos abaixo: Considerando que o pregão é do tipo menor preço unitário e que os participantes cadastraram suas propostas da forma que entenderam o critério de julgamento, no momento da abertura das propostas este Pregoeiro registrou como pode ser observado.

Propostas para o lote da licitação	
Licitação [nº 1025449] e Lote [nº 1]	
Fornecedor - 1	
Valor	R\$ 0,03
Data e hora do registro	23/11/2023 17:12:49:042
Situação da proposta	Classificada
Fornecedor - 2	
Valor	R\$ 278.400,00
Data e hora do registro	23/11/2023 15:40:01:691
Situação da proposta	Classificada
Fornecedor - 3	
Valor	R\$ 340.000,00
Data e hora do registro	23/11/2023 21:23:18:416
Situação da proposta	Classificada

Após a abertura das propostas, e iniciada a sessão de disputa de preços o Sistema informou aos participantes que o percentual de valor mínimo entre os lances seria de 1% conforme previsto em Edital (valor aplicado levando em consideração a diferença entre os valores da melhor e a segunda melhor propostas), este Pregoeiro informou aos participantes que a disputa de preços seria por menor preço unitário e não por menor preço do lote trazendo todos os participantes adotaram o mesmo critério. Quando todos participantes e até mesmo o primeiro colocado tentava reduzir o seu lance ofertado para sair da condição de empate o sistema não permitia ofertar uma proposta vantajosa para a Administração em face do valor de R\$ 2.784,00 como condição aplicada para oferta de lances em relação a melhor proposta.

Diante exposto, venho solicitar a REVOGAÇÃO do Pregão por razões de interesse Público, tendo em vista o impedimento e prejuízo aos participantes de poderem registrar lances inferiores aos já registrados.

É que se tem a relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, destacamos que os atos administrativos, a despeito de gozarem de presunção de legitimidade e autoexecutoriedade, podem ser Anulados ou Revogados pela própria Administração, de ofício, quando eivados de ilegalidade, ou por motivo de conveniência, na preservação do interesse público.

Dito isto, o normativo interno, Regulamento Interno de Licitações e Contratos da DESO (RILC), dispõe em seu **art. 85, inciso II**, que o procedimento licitatório poderá ser **ANULADO** – no todo ou em parte, por vício de legalidade, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado; e no **inciso III** poderá ser **REVOGADO** – no todo ou em parte, em decorrência de fato superveniente à instauração, que constituía óbice manifesto e incontornável à continuidade do processo, devidamente justificado; sendo os dois institutos tidos como atribuição da autoridade competente, ou seja, a decisão de anular ou revogar uma licitação consiste no seu desfazimento pela autoridade administrativa competente para a aprovação do procedimento, isto é, para sua homologação.

Embora a faculdade de Revogar ou não um ato administrativo se aloque dentro das prerrogativas discricionárias da Administração, há um balizamento claro e inderrogável para o exercício desta competência: *dentro das lindes do Estado de Direito, só pode ser o ato revogado se demonstrada a contrariedade ou a inconveniência de sua manutenção frente ao interesse público*. A existência de motivos ligados ao interesse público é imperativa e a demonstração da existência destes, por outro lado, é imprescindível.

De modo que o art. 85, incisos II e III e do RILC da DESO, assim preceitua, *ipsis litteris*:

"Art. 85 Na fase de homologação, a autoridade competente na forma deste RILC ou de ato normativo interno poderá:

[...]

II – Anular o processo, no todo ou em parte, por vício de legalidade, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado;

III – Revogar o processo, no todo ou em parte, em decorrência de fato superveniente à instauração, que constituía óbice manifesto e incontornável à continuidade do processo, devidamente justificado;

Por conseguinte para que seja possível a revogação, deve haver razões de interesse público, e o atendimento de 03 (três) requisitos: **a) fato superveniente; b) devidamente comprovado e c) que seja pertinente e suficiente para justificar a revogação.** Tais requisitos, de certa forma limita a atuação da Administração. É necessário que o interesse público seja concreto e específico, para que seus atos tenham segurança jurídica.

No caso *sub examine*, analisando os autos do processo e documentação acostada, entendo que o caminho mais adequado é o da **REVOGAÇÃO** do Pregão Eletrônico nº 101/2023, visto que somente após a publicação do edital e durante o lançamento das propostas pelos licitantes interessados, verificou-se um impedimento operacional para continuidade da disputa de preços em busca da proposta mais vantajosa para a administração, o que viola, a meu ver, princípios básicos da licitação.

Conforme se depreende da narração dos fatos, quando do cadastramento inicial das propostas, duas das três participantes que concorriam ao certame cadastraram suas propostas no Portal Licitações-E do Banco do Brasil considerando como critério de julgamento o valor global da licitação (valor estimado da contratação) e não o valor unitário que, nesse caso, seria o valor cobrado por operação via PIX para pagamentos de tarifas da DESO. Como dito, uma das licitantes cadastrou sua proposta inicial como sendo de **R\$ 0,03 (três centavos)**, a outra com o valor de **R\$ 278.400,00 (duzentos e setenta e oito mil e quatrocentos reais)** e a restante com o valor de **R\$ 340.000,00 (trezentos e quarenta mil reais)**.

Mesmo diante da inconsistência, na tentativa de sanear e prosseguir com o certame, o pregoeiro, valendo-se da regra prevista no item 11.1, alínea "a" do instrumento editalício, o qual permite a possibilidade de solicitar a revisão dos preços aos proponentes de forma que preços ofertados estejam dentro dos limites estabelecidos na licitação, orientou que todos os participantes adotassem o mesmo critério, qual seja, o da disputa de preços seria por menor preço unitário e não por menor preço do lote ou global.

Ocorre que, em razão do costumeiro ato de incluirmos nos editais de licitação de pregão eletrônico, principalmente para grandes compras e serviços, um percentual mínimo entre os lances, objetivando dar maior celeridade ao pregão, acabou criando, neste caso específico, ante a atipicidade do objeto contratual e do flagrante equívoco inicial das licitantes quando do cadastramento das propostas, uma espécie de limitador para obtenção dos lances mais vantajosos, algo que jamais se conseguiria prever até a data do certame. Tal percentual está disposto no Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 101/2023, com sendo de **1% de valor mínimo entre os licitantes**. Vejamos as disposições do Edital:

12.2 – Aberta a etapa competitiva, os representantes das LICITANTES deverão estar conectados ao sistema para participar da sessão de lances. A cada lance ofertado o participante será imediatamente informado de seu recebimento e respectivo horário de registro e valor.

12.2.1 – O valor mínimo entre os lances será de 1% (um por cento).

Conforme consta nos autos, foi informado aos licitantes pelo pregoeiro desde o início da sessão da disputa de preços o valor deste percentual mínimo entre os lances, conforme está previsto em Edital (valor aplicado levando em consideração a diferença entre os valores da melhor e a segunda melhor proposta), percentual este que inclusive é informado no site *Licitações-E* do Bando do Brasil desde o seu cadastramento inicial e, segundo informações do pregoeiro, não permite alterações após iniciada a disputa.

Como se sabe, a característica principal da modalidade pregão é o seu modo de disputa aberto, ou seja, a possibilidade de apresentação de lances sucessivos em sessão pública, porém, pelo cadastramento inicial das propostas por dias licitantes, esse modo de disputa restou prejudicado, visto ser matematicamente impossível que a proposta mais vantajosa naquele momento (R\$ 0,03), pudesse ter a oportunidade de cobrir outra proposta que viesse a ser colocada pela segunda licitante com melhor proposta (R\$ 278.400,00), impedindo a disputa. O lance da proposta mais vantajosa naquele momento jamais poderia comportar a janela de 1% da segunda (R\$ 2.784,00), já que é infinitamente superior e, nessa situação, o mínimo permitido era de R\$ 2.874,00.

Conforme dispõe o item 7.1 do Edital, estão como as atribuições do pregoeiro, dentre elas:

7.1.4 – Analisar a aceitabilidade das propostas;

[...]

7.1.6 – Conduzir os procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de MENOR PREÇO UNITÁRIO;

7.1.7 – Realizar a negociação com o LICITANTE que oferecer o lance mais vantajoso para administração, para que seja obtida melhores condições;

Assim, ante o ocorrido, a disputa restou interrompida por uma “trava operacional”, vez que chegou-se num momento da licitação em que não se permitia mais avançar em busca da proposta mais vantajosa para a administração, além da impossibilidade a qualquer alteração das informações do sistema após a abertura do pregão.

Portanto, diante do que foi colocado acima, dar continuidade ao pregão é, a meu ver, ir de encontro aos princípios básicos das licitações tais como: **1)** com o **“Princípio da Legalidade”**, pois estaríamos desobedecendo as regras básicas do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 101/2023, que rege o certame; **2)** com o **“Princípio da Igualdade entre os Licitantes”**, pois avançar com o pregão é não dar o devido tratamento isonômico entre eles, ante a impossibilidade de que os participantes possam continuar dar lances sucessivos em suas propostas; **3)** e por fim, e acredito que o mais prejudicial a DESO, o do **“Princípio da Seleção da Proposta Mais Vantajosa”**, visto que o citado impedimento da disputa pelos interessados acarreta em prejuízo a administração pública, que deixa de conseguir a proposta economicamente mais viável aos cofres públicos, lesando assim o interesse público.

Nesse caso, a revogação prevista no art. 85, inciso III do RILC da DESO constitui a forma adequada de desfazer o equívoco da administração, autotutela, por razões de interesse público que fazem com que o procedimento inicialmente pretendido, não seja mais conveniente e oportuno para a Administração Pública.

No exercício do seu poder, a Administração Pública, legitimada pelo Princípio da **autotutela** guarda para si a possibilidade de rever seus próprios atos, porque deve timbrar de rigor e precisão a indicação da norma legal violada. **“Pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao judiciário”**, como ensina a Administrativista MARIA SYLVIA ZANELA DIPRIETO, in *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 6ª edição, São Paulo, 1996, pág. 66.

Segundo MARÇAL JUSTEN FILHO, **“...a revogação consiste no desfazimento do ato administrativo porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público”**.

Comentando sobre o assunto, assim se manifesta o Prof. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em sua conhecida obra *Curso de Direito Administrativo* 11ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1998, pág. 325:

“O motivo da revogação é a inconveniência ou inoportunidade do ato ou da situação gerada por ele. É o resultado de uma reapreciação sobre certa situação administrativa

que conclui por sua inadequação ao interesse público. É consequência de um juízo feito 'hoje' sobre o que foi produzido 'ontem', resultando no entendimento de que a solução tomada não convém agora".

Torna-se imperioso lembrar que o pregoeiro precisará abrir prazo para exercício do contraditório e ampla defesa pelas empresas participantes em razão do respectivo ato, visto que a sessão de disputa de lances ocorreu em **24/11/2023** e o pedido de desfazimento do pregão ocorreu somente após a sua abertura, conforme interpretação do parágrafo único do art.86 do RILC/DESO.

Art. 86. A nulidade do processo licitatório, do procedimento de dispensa ou de inexigibilidade de licitação induz à nulidade do contrato.

Parágrafo único. A anulação ou revogação do processo licitatório depois de iniciada a fase de lances ou propostas será precedida de processo administrativo no qual sejam asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa, a ser exercido no prazo de 5 (cinco) dias úteis, salvo no caso de manifestação expressa e prévia de todos os licitantes renunciando o direito de contestar o ato respectivo."

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, com motivação na narrativa fática da área técnica, e fundamento no princípio de que a Administração poderá rever seus próprios atos, opina-se pela **REVOGAÇÃO** do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 101/2023**, com fulcro na razão de interesse público decorrente de fato superveniente.

Assim, em razão da sessão de disputa ter ocorrido em **24/11/2023** e pedido de desfazimento (revogação) do pregão ter ocorrido somente após a sua abertura, conforme interpretação do parágrafo único do art.86 do RILC/DESO, **orienta-se, antes da referida revogação, que seja concedido o prazo de 05 (cinco) dias úteis para exercício do contraditório e ampla defesa pelas das empresas participantes, salvo no caso de manifestação expressa e prévia de todos os licitantes renunciando o direito de contestar.**

Após exercício do contraditório e, diante do caso concreto, a margem de apreciação discricionária da Administração Pública, resta, tão somente, o dever de corrigir o seu ato anteriormente praticado, cabendo ao Presidente determinar ao pregoeiro que publique o **AVISO DE REVOGAÇÃO** do **Pregão Eletrônico nº 101/2023**, por conveniência administrativa visando o interesse público, pelos fatos justificados no processo.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação de caráter opinativo elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo setor de Pregão e pela Diretoria Comercial e Financeira, motivo pelo qual, por entendimento contrário ao da respectiva diretoria quanto a continuidade do certame, encaminho este parecer para deliberação do líder da Superintendência Jurídica da DESO, Dr. *André Luis Pereira Oliveira*, para aprovação ou eventual retificação.

Recomenda-se a Gerência de Receitas (GREC) uma revisão do Termo de Referência com para posterior alteração editalícia e designação de nova data em abertura de novo processo licitatório com a maior brevidade possível.

Aracaju/SE, 04 de dezembro de 2023.



VINÍCIUS ARAGÃO SANTIAGO COSTA
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 4.876
Superintendência Jurídica da DESO
Câmara Técnica de Licitações e Contratos
1.1.00.00/SJUR

VINICIUS ARAGAO SANTIAGO
COSTA:01399465511
Assinado de forma digital por VINICIUS ARAGAO SANTIAGO COSTA:01399465511

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: FDHZ-XIMN-F7OV-XEYN



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 12/12/2023 é(são) :

- ANDRE LUIS PEREIRA OLIVEIRA - 04/12/2023 12:32:32 (Certificado Digital)
- LUCIANO GOIS PAUL - 11/12/2023 08:51:21 (Certificado Digital)
- VINICIUS ARAGAO SANTIAGO COSTA - 04/12/2023 10:48:14 (Certificado Digital)