



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR SECRETARIO ESTADUAL DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SR. NEWTON LEVY ALVIM JÚNIOR

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de brigada de incêndio, na elaboração e na implementação do Plano de Prevenção e Combate a Incêndio-PPCI para o edifício-sede da PR/RJ

Processo: Processo nº 1.30.001.000877/2018-33

ANULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 12/2018

JUSTIFICATIVA

A Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas da Procuradoria da República do Estado do Rio de Janeiro, neste ato representada pelo Pregoeiro, Senhor Rafael Tadeu Salomão Silva, nomeado pela PORTARIA/PR/RJ/SE Nº 1217 DE 13 DE SETEMBRO DE 2017, vem apresentar sua justificativa e recomendar a ANULAÇÃO do pregão em epígrafe, pelos motivos abaixo expostos:

I – DO OBJETO

Trata-se de anulação do procedimento licitatório na modalidade pregão, oriundo do Termo de Referência que teve como objeto a **Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de brigada de incêndio, na elaboração e na implementação do Plano de Prevenção e Combate a Incêndio-PPCI para o edifício-sede da PR/RJ.**

II – DA SÍNTESE DOS FATOS

Diante do objeto pretendido, foi escolhida a modalidade de licitação Pregão Eletrônico, tipo “Menor Preço Global Anual”. O Pregão foi criado como modalidade adequada para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, que são aqueles “*cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*”, conforme parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002, em seu art. 1º.



Com relação ao edital, verifica-se a descrição precisa do objeto da licitação, as condições de participação dos licitantes, o credenciamento, o local, a data e o horário de realização, a sessão do pregão, o critério de julgamento das propostas, a habilitação dos candidatos, a interposição de recursos, a possibilidade de impugnação do edital, critério de recebimento do objeto, sobre a forma de pagamento, os recursos financeiros, o regime de aplicação de penalidade, a homologação e formalização do contrato e demais disposições gerais.

Também foram observadas as disposições contidas na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, e da Lei Federal nº 8.666, de 23 de junho de 1993.

Cumpridas as exigências e os requisitos que envolvem o cumprimento de formalidades essenciais e indispensáveis à realização do certame, foi realizada a publicação do aviso de abertura do Pregão Eletrônico n.º 12/2018 no dia 20 de junho do ano em curso no Diário Oficial da União, e realizado no dia 04 de julho de 2018, às 13h30min no site <https://www.comprasgovernamentais.gov.br>.

DA ANÁLISE DOS LANCES. Ficaram assim classificadas após os lances, conforme **fls. 1106/1107**:

WATERSERVICE PROJETOS INSTALACOES E SERVICOS LTDA: R\$ 429.303,0900

CONSEG EQUIPAMENTOS E SISTEMAS: R\$ 429.303,1100

S.M.21 ENGENHARIA E CONSTRUCOES S.A.: R\$ 480.997,0800

ATAC-FIRE SEGURANCA CONTRA INCENDIO LTDA: R\$481.000,0000

IGNIFIRE SERVICOS CONTRA INCENDIO LTDA: R\$ 485.000,0000

NAVELE EMPREENDIMENTOS E SERVICOS LTDA: R\$ 540.000,0000

C M COUTO SISTEMAS CONTRA INCENDIO LTDA: R\$ 550.853,5200

SERMACOL COMERCIO E SERVICOS LTDA: R\$ 568.897,0700

LIDERANCA LIMPEZA E CONSERVACAO LTDA: R\$ 954.521,1000

E. A. J. L. EQUIPAMENTOS DE SEGURANCA CONTRA INCENDIO L: R\$ 1.380.000,0000

Após a conferência das documentações e das planilhas (**1º planilha, fls. 1108/1122**) da empresa WATERSERVICE PROJETOS INSTALACOES E SERVICOS LTDA, solicitamos correções, porquanto as planilhas apresentadas continham erros em algumas fórmulas do EXCEL, maculando a veracidade numérica, e pedimos justificativas para os valores planilhados a título de equipamentos, materiais e manutenção de extintores, os quais se encontravam com valor bem acima do cotado pela Divisão de Contratação e Gestão Contratual desta unidade ministerial. (**Todas as mensagens da Sessão Pública realizadas entre o dia de abertura do Pregão**

Eletrônico, 04/07/18, até o dia 19/07/18 encontram-se acostadas às fls. 1099/1173).

Nesse ínterim, a empresa nos enviou outra planilha com mais ajustes (**2º planilha, fls. 1123/1137**). Porém, os dessaranjos perduraram, implicando uma nova solicitação de correção das planilhas.

Ato contínuo, após o envio da nova planilha (**3º planilha, fls. 1138/1155**), solicitamos outras correções, a fim de se respeitar os limites aceitáveis de encargos sociais e trabalhistas para contratação de serviços de terceirização de mão de obra estabelecidos pela Auditoria Interna do Ministério Público da União, conforme dispõe a alínea "f" do Anexo II – Modelo de Proposta – do Edital, e demais documentações comprobatórias acerca de preços de equipamentos, materiais e manutenção de extintores.

Desta vez, a empresa, ao nos enviar as planilhas (**4º planilha, fls. 1156/1173**) e demais documentos, majorou seu preço relativo à elaboração e implantação do PCI (R\$ 2.400,00 anuais para R\$ 3.720,00 anuais) em **55%** do valor anteriormente oferecido.

Especificamente nesse item, por falta de clareza no termo de referência, que, apesar de pretender que o serviço ocorresse sem ônus adicional à contratante, não se deixou explícita tal condição. Assim, este serviço (item) não foi cotado pela Divisão de Contratações e Gestão Contratual, de sorte que não temos parâmetro para análise de tais valores, restando, pois, inviável avaliar objetivamente os números apresentados, cumprindo ao autor do Termo de Referência duas alternativas: (1) Positivar no Termo de Referência que a elaboração e implantação do PPCI (Plano de Prevenção e Combate a incêndio) será sem ônus para a administração; (2) Realizar a pesquisa de preços e planilhar no item INSUMOS da planilha de formação de preços.

Já nos valores apresentados para manutenção dos extintores, a empresa apresentou, em sua última planilha revisada, o valor anual de R\$ 18.030,53, ao passo que a Divisão de Contratação e Gestão Contratual desta PR/RJ, em sua planilha estimativa de preços, estimou o valor anual de R\$ 5.390,20, ou seja, uma diferença de **234,50 %** entre as estimativas.

Na planilha dos **materiais** de primeiros socorros, foram verificados acréscimos, de uma planilha para outra, em vários itens, como por exemplo:

- a) Soro fisiológico: R\$ 4,20 para R\$ 7,00.
- b) Abaixador de língua: R\$ 3,50 para R\$ 9,90.
- c) Fita zebrada: R\$ 8,35 para R\$ 15,00.
- d) Óculos de proteção contra luminosidade: R\$ 10,00 para 15,00.

No tocante aos **equipamentos** planilhados, a empresa alega que o aparelho portátil receptor e transmissor de voz, listado na tabela 04 do Termo de Referência, para utilização do serviço de rádio frequência é necessária a autorização da ANATEL. Deste modo, ela diz que optou por fazer a locação, caso contrário, só conseguiria ter permissão para utilizá-lo, contratando um engenheiro de comunicação, eletricitista ou eletrônico (com registro no CREA).



Soma-se a essas discrepâncias, a falta de alusão, deste edital e seus anexos, à INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017. Em seu texto, ela aduz:

2. São diretrizes específicas a cada elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico: [...]

2.8. Critérios de seleção do fornecedor: [...]

d) Definir os critérios de aceitabilidade de preços, com fixação de preços máximos aceitáveis, tanto globais quanto unitários;

[...]

2.9. Estimativa de preços e preços referenciais: [...]

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

[...]

9. Da desclassificação das propostas:

[...] 9.1. Serão desclassificadas as propostas que: [...]

c) apresentarem preços finais superiores ao valor máximo estabelecido pelo órgão ou entidade contratante no ato convocatório;

Essa previsão acerca da fixação de preços máximos aceitáveis, tanto globais quanto unitários, implicaria uma análise mais profícua e objetiva para a Administração, conseqüentemente objetivando o interesse público na busca da melhor proposta.

Vale lembrar que o TCU, por meio da Súmula nº 259/2010 deixou assente que a fixação de preços máximos, unitários e globais, quando realizada pela Administração, deverá ser divulgada em edital, de forma obrigatória.

Representação relativa a pregão eletrônico para registro de preços, promovido pelo [...], objetivando a contratação de serviços de criação de leiaute da Carteira de Identidade Profissional, produção, personalização de cartões em policarbonato e outros, apontara, dentre outras irregularidades, a ausência de valor estimado da contratação. Ao examinar o caso, o relator destacou que a jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que "na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, mas deve estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência ou o preço máximo fixado pela Administração for utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a sua divulgação em edital torna-se obrigatória". Sobre o assunto, lembrou o relator o

voto condutor do Acórdão 392/2011 - Plenário, segundo o qual, no pregão, "cabera aos gestores/pregoeiros (...) a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los". Ressalvara, contudo, a deliberação que "na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória", tendo em vista que "qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993". Considerando que o certame encontrava-se suspenso por iniciativa do CRBM-3ª Região para a correção das impropriedades apontadas, o Tribunal acolheu o voto do relator, julgando parcialmente procedente a Representação, cientificando o órgão de que "na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade, a sua divulgação no edital é obrigatória, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993" (Acórdão nº 2.166/2014 - Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, Processo nº [011.468/2014-9](#). Informativo de licitações e contratos nº 211, de 2014).

Outrossim, um estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos, em fevereiro de 2015, possibilitou analisar o custo médio de uma licitação através dos gastos em casa fase do processo.

A identificação da necessidade de bens ou serviços tem um custo de R\$ 1.051,51; a análise e aprovação de aquisição somam um custo de R\$ 726,99; o custo da realização de pesquisa de mercado de valores e quantidade é de R\$ 2.561,07; a determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência custam R\$ 2.095,44; a elaboração de minuta do edital, contrato e publicação custam R\$ 3.954,17; o custo da abertura de propostas e habilitação dos interessados em ato público é de R\$ 1.475,27 e por fim a verificação nas conformidades do edital, adjudicação e homologação, e publicação do resultado custam R\$ 2.487,35. E todo esse processo licitatório gera um custo médio de R\$ 14.351,50 (Aqui merece ser considerado que as pesquisas já foram realizadas e se encontram válidas e que o edital está praticamente pronto cabendo poucos ajustes, o que diminuiria esse custo total).

Sem embargo ao custo da repetição do certame, os valores excessivos apresentados pela empresa em suas planilhas (considerando o prazo máximo de 60 meses de contrato) justificam sua anulação. Se consideramos apenas a diferença de preços, referente à manutenção dos extintores entre a empresa e a cotação desta unidade ministerial (R\$ 18.030,53 – R\$ 5.390,20 = R\$ 12.640,33 anuais x 5 anos = R\$ 63.201,65), observaremos a incongruidade da proposta aventada pela licitante.

De tudo o que se expôs, podemos concluir que:

I. O Termo de Referência foi silente quanto a forma de planilhar ou não o valor referente à Implantação e Elaboração do PPCI; tornando necessária sua exposição sobre como as empresas deverão elaborar seus preços;



II. É mister que a previsão sobre aceitabilidade de preços máximos, globais e unitários, seja inserida no edital e demais anexos, a fim de que possa ser garantida a eficiência na análise dos preços ofertados pelas empresas;

III. O autor do Termo de Referência deve verificar a possibilidade da empresa, ao planilhar o equipamento portátil de comunicação, inserir o custo de locação ao invés da aquisição;

IV. A republicação do certame, escoimada das causas que deram margem a esse pedido de anulação, certamente, beneficiará a escolha da melhor proposta para a Administração, visto que, estará municiada para uma análise mais pragmática, bem como diminuirá a possibilidade de anomalia em sua avaliação.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente cabe inferir que o procedimento licitatório se realiza mediante uma série de atos administrativos, pelos quais a entidade que pretende contratar analisa as propostas efetuadas pelos que pretendem ser contratados e escolhe, dentre elas, a mais vantajosa para os cofres públicos.

Em razão disso, essa série de atos administrativos sofre um controle por parte do poder público. Esse controle que a administração exerce sobre os seus atos caracteriza o princípio administrativo da autotutela administrativa. Esse princípio foi firmado legalmente por duas súmulas:

Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal - "A administração pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".

Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal - "A administração pode anular seus próprios atos **quando evitados de vícios que o tornam ilegais, porque deles não se originam direitos**; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, rejeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial". **(grifo nosso)**

Essas súmulas estabeleceram então que a Administração poderá revogar, por motivo de interesse público, ou anular, em caso de ilegalidade, seus atos.

Acerca da anulação da licitação, dispõe a Lei nº 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. (grifo nosso)***

§ 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. "

Como prevê o artigo em questão, a autoridade pública deverá anular o procedimento licitatório por ilegalidade. O ato administrativo quando realizado em discordância com o preceito legal é viciado, defeituoso, devendo assim, ser anulado. Neste caso não há margem para a Administração deliberar sobre o atendimento ao interesse público; a mera quebra de premissa da lei ocasiona o vício, sendo passível de anulação, suscitada de ofício pela autoridade ou por terceiros interessados.

Corroborando com o exposto, o ilustre doutrinador José Cretella Júnior (Das licitações Públicas – Comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Rio de Janeiro: Forense, 2001. pág. 305) leciona que "*pelo princípio da autotutela administrativa, quem tem competência para gerar o ato, ou seu superior hierárquico, tem o poder-dever de anulá-lo, se houver vícios que os tornem ilegais*".

Vale transcrever as seguintes deliberações do Tribunal de Contas da União:

Cabe, no pregão, a verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no edital logo após a sua abertura, antes da fase de lances, devendo-se desclassificar aquelas que apresentem falhas relevantes mediante decisão motivada do pregoeiro. **Acórdão 539/2007 Plenário (Sumário)**

Observe, no que tange à base temporal de preços a ser considerada para fins de registro de proposta, bem assim para eventuais lances, os dispositivos e condições insertos no edital, em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório referido no art. 3º, caput, da Lei no 8.666/1993. **Acórdão 1237/2008 Plenário.**

Por todas as lições aqui colacionadas, claro está que a Administração Pública não pode se desvencilhar dos princípios que regem a sua atuação, principalmente no campo das contratações públicas onde se deve buscar sempre o interesse coletivo, obedecendo os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da lei 8.666/93; devendo portanto anular o procedimento licitatório ante a existência de vício insanável.

IV – DA DECISÃO

Diante do exposto, com fulcro nos fundamentos de fato e de direito, já expostos, o Sr. Pregoeiro recomenda a ANULAÇÃO do Pregão Eletrônico n.º 12/2018, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666/93 e Súmula 473 do STF, e solicita autorização para realizar novo certame na modalidade Pregão Eletrônico.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 2018.

Rafael Tadeu Salomão Silva

Pregoeiro