



Parecer Técnico n.º 2/2020 - PMDF/DSAP/AT/CH

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL  
Assessoria Técnica  
Chefia da Assessoria Técnica

**PARECER TÉCNICO-JURÍDICO N° 02/ 2020 – ATJ-CH/DSAP**

Assunto: Análise quanto ao pregão de limpeza nas instalações de saúde da PMDF

Processo - SEI N° 00054-00100792/2020-84 / PMDF.

PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA LIMPEZA NAS ÁREAS DE SAÚDE DA PMDF. COMPETITIVIDADE. MODO DE DISPUTA "ABERTO/FECHADO". BUSCA DE MELHOR PREÇO. DEVE-SE EVITAR PROPOSTA INEXEQUÍVEL. HISTÓRICO NA PMDF DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LIMPEZA QUE NÃO ARCOU COM O CONTRATO ADMINISTRATIVO. PROPOSTAS EM DESFORMIDADE COM O EDITAL. NECESSIDADE DE DESCLASSIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE "OPERACIONAL NO SISTEMA" DE RETORNO DE FASES PARA A DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS. CENÁRIO QUE INVIABILIZA A COMPETITIVIDADE E ISONOMIA ENTRE AS LICITANTES. SUGERE-SE A ANULAÇÃO DO CERTAME.

**I – DO INTRÓITO**

Trata-se de solicitação de manifestação desta Assessoria Técnico-Jurídica do DSAP em face da documentação apresentada no bojo do processo SEI n° 00054-00100792/2020-84, principalmente diante da indagação realizada pelo pregoeiro do DSAP/PMDF:

No exercício da atividade do Pregão 10/2020, quando da abertura das propostas no dia 28 de setembro de 2020, este Pregoeiro, acompanhado da equipe técnica representada pelo TC Zerbini e sob a supervisão do Maj Guido (Pregoeiro) por meio do telefone particular, verificou-se que haviam 25 (vinte e cinco) propostas inseridas no Sistema Comprasnet, sendo que 02 (duas) aparentavam estar inexequíveis, momento este em que iniciou-se a redação do texto para desqualificar as referidas propostas.

(...)

Como visto acima, a condição para o Pregoeiro reconhecer a proposta manifestamente inexequível é ter que convocar a empresa para demonstrar a exequibilidade do preço ofertado, e somente após isso, a depender da resposta, desclassificar a proposta, motivo este suficiente a impedir, de pronto, a desclassificação sumária.

(...)

A partir da abertura da fase de lances, percebeu-se que o Sistema Comprasnet impediu a exclusão dos referido lances, conforme se verifica pelas mensagens abaixo:

(28/09/2020 09:30:00) Pregoeiro fala: Lembramos que o licitante será responsável por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no Sistema Eletrônico, assumindo como firmes e verdadeiras sua proposta de preços e lances inseridos em sessão pública.

(28/09/2020 09:47:58) Pregoeiro fala: Licitantes, verificamos que o sistema Comprasnet não aceita a exclusão do lance que é o mesmo da proposta. Dessa forma, concito a todos encaminharem suas propostas normalmente para a disputa.

(28/09/2020 10:08:41) Pregoeiro fala: O sistema encontra-se em situação "aguardando disputa fechada". Estamos analisando como foi etapa aberta e dentro em breve o sistema permitirá o início da etapa fechada.

Diante da necessidade de suspender a Sessão Pública para análise do ocorrido, o Pregoeiro emitiu a seguinte mensagem no Sistema:

SUSPENSÃO ADMINISTRATIVA: Devido a detecção de um problema, qual seja a impossibilidade de exclusão de lance manifestamente inexequível, suspenderemos o certame, a fim de verificar a possibilidade de realização da fase de lances de maneira regular em data a ser informada futuramente por meio de aviso.

Noutro giro, cabe esclarecer que este Pregoeiro suspendeu o Certame no momento em que a disputa fechada iria se iniciar. Com isso, o desenrolar do Pregão, segundo o art. 33, do Decreto Federal nº 10.024/2019, se dará da seguinte forma:

§ 2º Encerrado o prazo de que trata o § 1º, o sistema abrirá a oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com valores até dez por cento superiores àquela possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo.

§ 3º Na ausência de, no mínimo, três ofertas nas condições de que trata o § 2º, os autores dos melhores lances subsequentes, na ordem de classificação, até o máximo de três, poderão oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento do prazo.

§ 4º Encerrados os prazos estabelecidos nos § 2º e § 3º, o sistema ordenará os lances em ordem crescente de vantajosidade.

§ 5º Na ausência de lance final e fechado classificado nos termos dos § 2º e § 3º, haverá o reinício da etapa fechada para que os demais licitantes, até o máximo de três, na ordem de classificação, possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo, observado, após esta etapa, o disposto no § 4º.

§ 6º Na hipótese de não haver licitante classificado na etapa de lance fechado que atenda às exigências para habilitação, o pregoeiro poderá, auxiliado pela equipe de apoio, mediante justificativa, admitir o reinício da etapa fechada, nos termos do disposto no § 5º.

Consoante acima exposto, espera o Pregoeiro ter a possibilidade de chegar até a fase de aceitação para que possa realizar eventual desclassificação das propostas comprovadamente inexequíveis e reiniciar a etapa fechada com três propostas que se diferenciem em até 10%, nos termos do que permite o raciocínio jurídico aplicado pelo § 6º, seguido pelo § 5º e por fim, aplicando-se o § 2º da norma supra.

(...)

Assim, este Pregoeiro solicita à Assessoria Técnico-Jurídica do DSAP resposta, com a brevidade que o caso requer (REABERTURA DO PREGÃO PREVISTA PARA O DIA 13 DE OUTUBRO DE 2020), ao questionamento abaixo:

a) É possível continuar o Pregão 10/2020 para, no momento oportuno (fase de aceitação), desclassificar a proposta inexequível, após a devida manifestação da empresa, ou há necessidade de anulação do Pregão, haja vista não ter havido a desclassificação sumária quando da abertura das propostas?

Por seu turno, o Ilmo assessor desta ATJ/DSAP assim se manifestou:

(...)

2. Preliminarmente, insta observar que, consoante o estatuído no Art 3º da Lei Geral de Licitações e contratos, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento

nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

3. Desta forma, todos os dispositivos da lei de licitações ou regulamentação de um específico processo licitatório devem ser interpretados à luz do princípio da isonomia.

4. Assim, é obrigação da Administração pública, não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também, demonstrar que concedeu à todos os concorrentes aptos, a mesma oportunidade.

5. Este princípio é, portanto, extraordinariamente importante na prática administrativa. A importância da licitação para a Administração Pública e, por conseguinte, para o Direito Administrativo, manifesta-se no art. 37, XXI, da Constituição da República:

(...)

7. E, desta forma, é dever da Administração zelar pelo regular trâmite do processo, preservando a competitividade entre os concorrentes, e, consequentemente, a igualdade de condições entre os fornecedores.

8. Ocorre que, segundo o relato, o pregoeiro não excluiu duas propostas manifestamente inexequíveis assim que as recebeu e antes da fase de lances, o que gerou um problema operacional, já que o sistema não mais permite a exclusão dessas propostas.

9. Neste esteira, vê-se ainda um segundo problema uma vez que na próxima fase do certame, qual seja, a "fechada", irão concorrer duas empresas cujas propostas, sabidamente, são manifestamente inexequíveis e uma terceira de acordo com a ordem de classificação cuja proposta poderá ser aceita, quando, em verdade, deveriam concorrer a terceira, a quarta e a quinta colocada, já que as duas primeiras deveriam ter sido excluídas do certame.

10. Por tudo exposto, considerando o poder-dever de autotutela da Administração Pública, sagrado na Súmula 346, do Supremo Tribunal Federal, é oportuno que a Administração declare a invalidade do ato administrativo eivado de vício, uma vez que resta claro que a competitividade, e consequentemente a isonomia do certame, pode estar comprometida.

11. Está-se diante, portanto, não da seara de oportunidade e conveniência, onde falar-se-ia em revogação do certame, mas da necessidade de se mitigar prejuízos e de sanar um ato antijurídico, motivo pelo qual, convém que o certame seja anulado.(...)

Concordo com o assessor. Neste sentido é que se passará à análise da *questio vexata*, perpassando pela legislação afeta e pela doutrina especializada, concluindo com algumas sugestões ao Chefe do Departamento de Saúde da PMDF.

Era o que se tinha para apresentar.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe menção que, consoante o Decreto Federal nº 10.443, de 28 de julho de 2020, mais precisamente em seu artigo 31, é atribuição do Chefe do Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal manifestar-se quanto aos assuntos afetos à área de saúde na PMDF. Ademais, acrescenta-se que, tal competência deve ser realizada com exclusividade, ou seja, na ponderações das alternativas elencadas, deve-se dar vazão àquela apresentada pelo Departamento, nos termos do que se encontra no parágrafo único do artigo 31:

Art. 31. Ao Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal compete planejar, organizar, dirigir, coordenar, exercer, supervisionar e controlar os projetos e as atividades relacionadas com a área de saúde e assistência, inclusive religiosa, ao pessoal da PMDF.

Parágrafo único. **A gestão dos recursos de saúde destinados à PMDF compete, exclusivamente, ao Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal.** (grifo nosso)

Da mesma forma, o Chefe do Departamento de Saúde e Assistência do Pessoal - DSAP é a autoridade competente para decidir nos pregões eletrônicos realizados no âmbito do DSAP/PMDF, nos termos dos artigos 13 e 50 do decreto federal nº 10.024/2019.

Em sendo assim, esta Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ/DSAP), setor integrante deste Departamento, vem, tempestivamente, prestar os devidos esclarecimentos quanto ao objeto versado.

### Da análise prévia, pela Corte de Contas do Distrito Federal – TCDF, dos autos do Pregão Eletrônico nº 10/2020

Primeiramente cabe menção ao fato de que, pelo valor envolvido na licitação, o Egrégio Tribunal de Conta do Distrito Federal – TCDF, analisou o edital nº 10/2020, constante no bojo do processo SEI 00600-00007121/2020-66, recebido pela Corporação, tendo como peça inicial o Despacho Singular nº 293/2020 – GCPM, que assim se manifestou:

Processo nº: 00600-00006004/2020-85-e

Jurisdicionada: Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF

Assunto: Licitação Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE

Valor Estimado: R\$ 6.041.804,011 (vigência da ata de registro de preços de 12 meses)

Data de Abertura: 28.9.2020, às 9h00min

Ementa: Análise do Edital do Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços nº 10/2020, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço continuado de limpeza de áreas hospitalares e assemelhadas com fornecimento de insumos (materiais, utensílios, EPI's, uniformes e equipamentos) e mão de obra, das unidades de saúde integrantes do Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal da Polícia Militar do Distrito Federal – DSAP-PMDF, conforme especificações e condições estabelecidas no edital e em seus anexos.

A Instrução sugere a continuidade do certame e o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

DECIDO pela continuidade do procedimento licitatório, com determinação à jurisdicionada para que se abstenha de adjudicar e homologar o resultado até ulterior verificação por este Tribunal da compatibilidade dos valores obtidos após a disputa.

No bojo da decisão o Exmo. Senhor Conselheiro Paiva Martins foi didaticamente claro ao mencionar o aguardo quanto aos valores encontrados no certame:

(...)

12. **No que tange ao valor da licitação, a Instrução ressalta que o montante estimado está 16% (dezesseis por cento) acima do valor projetado do contrato atual (R\$ 5.188.743,00), mas que este valor tende a sofrer equalização no curso da disputa licitatória.**

13. A despeito de este Relator concordar com a tendência apontada pela Unidade Instrutória (redução do valor após a disputa no pregão eletrônico), entende-se que, para o bom exercício do controle externo da Administração Pública, deve o órgão jurisdicionado — previamente à adjudicação/homologação — encaminhar ao Tribunal a documentação comprobatória para fins de averiguação de compatibilidade do valor alcançado na licitação.

Ante o exposto, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do Regimento Interno do TCDF, DECIDO:

I. **tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços nº 10/2020, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (e-doc E4EA519De) e do respectivo processo administrativo** (Processo 00600- 00006081/2020-35, apenso);

II. determinar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e ao Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços nº 10/2020 que:

a) se abstenham de adjudicar e homologar o resultado do certame em referência até ulterior verificação por este Tribunal da compatibilidade dos preços ofertados pelo licitante vencedor;

b) encaminhem, tão logo disponível, a ata de realização do pregão eletrônico e demais documentos que suportem o resultado do procedimento licitatório com vistas à realização da verificação de que trata a alínea anterior;

III. autorizar: a) o envio de cópia deste despacho e da decisão que vier a ser proferida à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e ao Pregoeiro responsável pelo certame, de modo a subsidiar o cumprimento do inciso II;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins, com a urgência que o caso requer.

Brasília (DF), 27 de setembro de 2020. JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS Conselheiro – Relator (grifos não constantes no original)

Diante disso, nota-se que a Corporação andou bem na elaboração do instrumento editalício, não sendo motivo para de reparos por aquela Corte de Contas, restando, apenas, o bom andamento durante a fase externa da licitação.

#### Do Edital e do Termo de Referência do Preção nº 10/2020: algumas considerações

Em rápida análise ao Edital e ao Termo de Referência constante no processo SEI nº 00054-00039134/2020-83, notam-se alguns pontos interessantes para a nosso estudo.

Em primeiro lugar, define-se o objeto como sendo: “Contratação de Empresa Especializada/Pessoa Jurídica, para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA DE ÁREAS HOSPITALARES E ASSEMBLADAS COM FORNECIMENTO DE INSUMOS (MATERIAIS, UTENSÍLIOS, EPI'S, UNIFORMES E EQUIPAMENTOS) E MÃO DE OBRA, DAS UNIDADES DE SAÚDE INTEGRANTES DO DEPARTAMENTO DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA AO PESSOAL DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL – DSAP-PMDF**, conforme especificação e quantidades constantes do item 4 deste termo de referência, por meio de **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, nos termos do Decreto Distrital nº 39.103, de 6 de junho de 2018”.

A justificativa se mostra bastante fundamentada, com os locais à serem executados, planos e outras informações que servem para o licitante entender e ver-se apto à executá-lo, caso seja o vencedor da disputa.

Importa, neste momento, realizar um corte cirúrgico no item 2.1.9, senão vejamos:

2.1.9 DO MODO DE DISPUTA: Será adotado para o envio de lances na licitação derivada deste Termo de Referência, o modo de disputa "aberto e fechado".

2.1.9.1 A descrição pormenorizada das etapas da sessão pública desse modo de disputa, incluindo a duração e ações de cada uma delas, está prevista em edital padrão;

2.1.9.2 A escolha do modo de disputa aberto e fechado se justifica pelo fato de estar sendo comumente utilizado pela Administração Pública em licitações de serviço continuado, semelhantes ao objeto desta contratação, e de haver indicações de que tal modo de disputa contribui para minimizar os riscos de propostas inexequíveis;

2.1.9.3 A escolha do modo de disputa aberto e fechado se justifica, também, por se tratar, a presente contratação, de um serviço essencial de natureza continuada, cujo contrato poderá ser prorrogado por até sessenta meses. Na hipótese de ocorrer eventual interrupção, todo o atendimento de saúde da PMDF terá que ser suspenso, o que poderá acarretar consequências incalculáveis aos usuários do sistema de saúde. Assim, se a contratação derivada deste Termo de Referência for efetivada com base em valor de difícil sustentação (inexequível) para a empresa licitante vencedora, haverá risco de tal interrupção ocorrer, causando prejuízos ao serviço, aos pacientes e ao erário.

Em breve esforço histórico, rememore-se que no pregão anterior, ainda vigente, a empresa melhor classificada, não conseguiu manter o contrato, tendo em vista que sua proposta exigia um verdadeiro “sacrifício de suas contas”, culminando com o seu pedido de rompimento do vínculo contratual com a PMDF. Daí, optou-se pelo modo de disputa “aberto/fechado”, evitando que as licitantes verticalizem seu preços e não consigam arcar com o compromisso.

Sabe-se que, ao apresentar suas propostas, as empresas deverão levar em consideração todos os custos para a execução do contrato (produtos de limpeza, acordos coletivos, e outros gastos inerentes ao contrato).

A licitação ora analisada difere-se de uma licitação de aquisição de bens, pois naquela haverá, necessariamente, um patamar mínimo intransponível, sob pena de ter que decretar o fim de suas atividades, qual seja, os acordos de convenções coletivas (quanto a estes, se tratará mais adiante).

Em rápido estudo do edital, encontram-se alguns detalhes sobre o oferecimento da proposta pelas licitantes, nos seguintes termos:

#### 5. DA PROPOSTA

5.1. Após a divulgação do edital no sítio [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio eletrônico do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecido para abertura da sessão pública. (Art. 26 do Decreto Distrital nº 10.024/2019)

5.1.1. A proposta deverá conter:

5.1.1.1. O preço unitário e total para cada subitem que compõe o item cotado, especificados no quadro constante do item 4 do Anexo I deste Edital, **bem como o valor global da proposta**, expresso em algarismo e por extenso, em moeda nacional, que deverão incluir todos os tributos, taxas, materiais para execução dos serviços, encargos sociais, frete, seguro e quaisquer outras despesas que incidam sobre o objeto deste pregão.

O próprio edital, como não poderia ser diverso, esclarece como deverá ser a Memória de Cálculo, sendo que, no tópico 11 (QUADRO RESUMO DEMONSTRATIVO – **VALOR GLOBAL DA PROPOSTA**), descreve como “Valor Global da Proposta (**valor mensal do serviço x nº de meses do contrato (12)**)”, logo o valor correto à ser apresentado é o que se refere ao total de 12 meses, não de apenas um! Ademais, o conjunto das planilhas que acompanham o edital levam ao entendimento de que os valores das propostas deveriam ser anuais.

#### Da competitividade, das propostas em desconformidade com o edital e das suas desclassificações

Inicia-se o presente tópico trazendo-se a “regra de ouro” da licitação, ou seja, a competitividade. Sempre buscada nos certames, a competitividade é a maior responsável pela vantajosidade dos preços resultantes dos certames eletrônicos ou não, inclusive constando expressamente no artigo 2º do decreto federal nº 10.024/2019 (aplicado no âmbito do Distrito Federal por força do decreto distrital nº 40.205/2019):

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. (grifo não constante no original)

Ora, tal princípio liga-se umbilicalmente com o princípio da igualdade, pois todos os licitantes devem competir em igualdade de condições, sem privilégios ou reserpias. Ressalta-se que conforme mencionado pelo pregoeiro, existem 25 concorrentes interessadas no pregão nº10/2020, sendo de extrema importância que todos

sejam tratados de maneira isonômica:

No exercício da atividade do Pregão 10/2020, quando da abertura das propostas no dia 28 de setembro de 2020, este Pregoeiro, acompanhado da equipe técnica representada pelo TC Zerbini e sob a supervisão do Maj Guido (Pregoeiro) por meio do telefone particular, **verificou-se que haviam 25 (vinte e cinco) propostas inseridas no Sistema Comprasnet**, sendo que 02 (duas) aparentavam estar inexecutáveis, momento este em que iniciou-se a redação do texto para desqualificar as referidas propostas. (grifei)

Em continuidade, nos deparamos com a informação de que apenas 2 empresas apresentaram propostas “inexecutáveis”, em princípio constando valores mensais de custos, sendo importante, portanto, se valer do dispositivo da norma:

Art. 28. O pregoeiro verificará as propostas apresentadas e **desclassificará aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.**

Parágrafo único. A desclassificação da proposta será fundamentada e registrada no sistema, acompanhado em tempo real por todos os participantes. (não constante no original)

Viu-se, linhas acima, que a proposta de que o edital trata é a de “Valor Global da Proposta (**valor mensal do serviço x nº de meses do contrato (12)**)”, se no momento de oferecer a proposta, a licitante apresenta uma que não seja a de valor global, deve ser, fundamentadamente, desclassificada. A doutrina atribui extremo valor à tal conduta realizada pelo pregoeiro, fazendo correlação com o artigo 47 do mesmo decreto. Nas lições de Sidney Bittencourt:

A regra é clara: tanto no momento do julgamento da habilitação como no das propostas, poderá o pregoeiro sanar erros ou falhas que não alterem suas substâncias e a validade jurídica desses atos, mediante despacho fundamentado, registrando em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação. (...)

Efetivamente, o artigo em comento em nada inova a ordem jurídica, sendo válido, legítimo e eficaz, porque admite o saneamento de falhas não alteradoras da substância das propostas, dos documentos e de sua validade jurídica, confirmando o que o sustentado por farta doutrina administrativista (...)

Ora, a proposta em desconformidade somente poderia ser corrigida antes da abertura da sessão pública, conforme disposto no artigo 26: “**Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública**”. Neste sentido, após iniciada a sessão pública, inviabiliza-se qualquer alteração, tanto da proposta quanto dos documentos de habilitação.

Não consta, nos autos, nenhuma solicitação de esclarecimento quanto ao preenchimento das planilhas ou de impugnação quanto aos dispositivos do edital, logo, **estava claro e inteligível** (tanto é que apenas 02, num grupo de 25 encaminharam propostas em desconformidade com o edital) a maneira e a forma de que deveriam ser enviadas as propostas.

Não se pode imaginar que fosse possível realizar qualquer diligência para sanear tais propostas naquele momento inicial. Ainda nas lições de Sidney Bittencourt:

Aplicando-se subsidiariamente o §3º do artigo 43 da Lei Geral de Licitações, tanto o pregoeiro como a autoridade competente estão autorizados a promover diligências a qualquer momento do pregão, de modo a esclarecer pontos dúbios, uma vez que, consoante professa Ivo Ferreira Oliveira, a finalidade da diligência é a eliminação de dúvidas, possibilitando julgamentos corretos, baseados em fatos e dados reais.

Em curso da ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, mais especificamente no Curso de Pregoeiros – Teoria, ministrado por equipe técnica do Ministério da Economia, foi expressamente esclarecido que (transcrição livre):

O momento do artigo 28 exige do pregoeiro atenção redobrada para desclassificar alguma licitante. Da mesma forma, é importante que somente passe para a fase de lances aquela que preencheu todos os requisitos constantes no edital.

Deve ficar claro que não é qualquer proposta **abaixo do valor orçado pela Administração** (pelos autores do edital) que será desclassificada. Deve-se atentar para as peculiaridades do objeto que está sendo licitado. Exemplo: **se for bens** (televisão), **não se deve desclassificar, pois pode ser uma queima de estoque**, logo não será um preço inexecutável, a priori. **Se for serviço**, por ser necessário a observância de acordos coletivos e outros benefícios vinculados aos trabalhadores, um valor que “de pronto” **não bate o salário acordado pela categoria** (planilhas constantes no edital), deverá ser considerado inexecutável, pois a empresa não poderá pagar um valor menor do que foi avençado em assembleia, por exemplo.

Parece-me que o caso ora estudado está mais para o oferecimento de uma proposta em desacordo com o edital do que para o de valor em desconformidade com acordos coletivos. De qualquer forma, seja por um entendimento ou por outro, a proposta deveria ter sido desclassificada.

As consequências são claras: a) a proposta é de valor muito menor (1/12) que as outras, sendo ordenadas desta forma (artigo 29); b) na fase de lances (competitiva), serão melhores classificadas; c) no momento em que as propostas forem para o modo de “disputa fechado” (artigo 33) irão somente as duas; d) dificilmente terá uma terceira licitante (10% do valor da melhor classificada); e e) o que eram 25 licitantes, em franca competição, se restringiu em apenas 3 (três), sendo que 2 (duas) com propostas (mensais e errôneas) e apenas uma (que, provavelmente, estará em terceiro lugar nos lances) que atendeu aos critérios estabelecidos pelo edital, pois como vimos:

**(VALOR GLOBAL DA PROPOSTA)**, descreve como “Valor Global da Proposta (**valor mensal do serviço x nº de meses do contrato (12)**)”

Em um cenário mais otimista, teremos uma disputa no “modo fechado” realizado entre a 3ª, 4ª e 5ª, que virão de lances intermediários (na fase competitiva), tendo em vista que não conseguirão reduzir, logicamente, o valor de 12 meses para 01 mês (como as duas que apresentaram lances em desconformidade com o edital).

Por fim, cabe mencionar até que ponto se pode retornar as fases da licitação. Explico. Imaginemos que após a fase de lances e pelo modo de “disputa fechado”, com as propostas finais, haja recurso por alguma das licitantes questionando a proposta inicial daquelas “desavisadas” duas concorrentes. Neste caso, poderia o pregoeiro, ao dar provimento ao recurso, retornar e desclassificar as duas propostas e reiniciar a fase competitiva? Compulsando o decreto federal 10.024/2019 não é possível encontrar resposta, mas em material disponibilizado pela ENAP, “Módulo 2”, tratando do sistema operacional, nota-se que existe um campo destinado para o “retorno de fases”, contudo esta possibilidade não está contemplada para a fase de desclassificação/classificação de propostas:

O sistema só permitirá agendar a reabertura da sessão pública para 25 horas ou mais após a data e hora do retorno de fase. **Não será possível o retorno às fases de análise de propostas (classificação/desclassificação) e lances.**

Nesses casos, o pregoeiro deverá divulgar novo edital do pregão eletrônico aproveitando, se possível, o mesmo processo. (grifo não constante no original)

#### Das medidas sugeridas para o Pregão nº 10/2020

Viu-se que o Pregão Eletrônico - Edital nº 10/2020 é demasiadamente complexo, bem como é composto por planilhas e valores decorrentes de salário, benefícios trabalhistas e outros cálculos.

Da mesma forma, sabe-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal espera que os valores estejam de acordo com os de mercado, logicamente, o que será proveniente de uma disputa salutar entre os concorrentes. Ademais, pela lógica, caso não se alcance um valor adequado, o mais provável é que a Corte de Contas suspenda o certame, para fins de análise mais apurada.

Se todos os apontamentos postos são verdadeiros, e o são, o presente certame não terá cumprido com o seu objetivo, ou seja, não terá seguido o que prescreve o artigo 2º do decreto 10.024/2019:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **igualdade**, da publicidade, da **eficiência**, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. (grifos não constantes no original)

Extraí-se que não terá tratado com igualdade ou de forma isonômica aqueles que apresentaram propostas em consonância com o edital; não terá sido eficiente, uma vez que não conseguirá obter a proposta mais vantajosa para a Administração (apenas, no melhor cenário, os 3º, 4º e 5º colocados); não terá observado o instrumento convocatório, uma vez que ele exige que a proposta seja **VALOR GLOBAL DA PROPOSTA**, descreve como "Valor Global da Proposta (**valor mensal do serviço x nº de meses do contrato (12)**)"; o pregão não será competitivo, nem tampouco razoável ou proporcional.

Sendo assim, entendo que o Pregão Eletrônico - Edital nº 10/2020 deve ser anulado, nos moldes do que prescreve o artigo 50, por não terem sido atendidos os procedimentos descritos no decreto regulamentador do pregão eletrônico, nos seguintes termos:

Art. 50. A autoridade competente para homologar o procedimento licitatório de que trata este Decreto poderá revogá-lo somente em razão do interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a revogação, **e deverá anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, por meio de ato escrito e fundamentado.**

Parágrafo único. **Os licitantes não terão direito à indenização em decorrência da anulação do procedimento licitatório**, ressalvado o direito do contratado de boa-fé ao ressarcimento dos encargos que tiver suportado no cumprimento do contrato. (grifo não constante no original)

Entendo que a fundamentação para a anulação está plenamente descrita no presente opinativo, devendo ser utilizada como razões de decidir pela autoridade competente.

Estas eram as considerações.

### III – CONCLUSÃO

Por tudo o exposto, encaminho o presente opinativo para o Chefe do DSAP/PMDF para conhecimento e providências.

Estas eram as considerações pertinentes que submeto a Vossa Senhoria.

Brasília-DF, 12 de outubro de 2020.

PÉRICLES QUEIROZ ARAÚJO – MAJ QOPM

Chefe da ATJ/DSAP

### DESPACHO DO CHEFE DO DSAP/PMDF

1. Aprovo o Parecer Técnico nº 02 - 2020 ATJ/DSAP, pelos seus próprios argumentos, por representar os entendimentos deste Departamento quanto à matéria versada;
2. Desta forma, pelos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, entendo que o Pregão Eletrônico - Edital nº 10/2020 não deve prosperar, tendo em vista que sua conclusão, da forma posta, não atende aos ditames legais, infralegais, e, nem tampouco, ao interesse público e nem dos licitantes, uma vez que serão prejudicados em suas disputas;
3. A questão encontra-se na seara da nulidade, devendo-se, portanto, com fundamento no artigo 50 do decreto federal 10.024/2019 (aplicado no âmbito do Distrito Federal por força do decreto distrital nº 40.205/2019), ser **ANULADO**;
4. À DPGC/DSAP para a providências cabíveis, atentando-se para o dia da sessão pública do Pregão Eletrônico - Edital nº 10/2020.

Brasília-DF, 12 de outubro de 2020.

MARCELO RODRIGUES DIAS – CEL QOPM

Chefe do DSAP/PMDF



Documento assinado eletronicamente por **PERICLES QUEIROZ ARAUJO - MAJ QOPM**, Matr.0050669-9, **Chefe da Assessoria Técnica**, em 12/10/2020, às 19:38, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO RODRIGUES DIAS - CEL QOPM**, Matr.0050321-5, **Chefe do Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal**, em 12/10/2020, às 19:40, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=48812100](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=48812100) código CRC= **0D99C579**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAISo Setor Policial Sul - Bairro Asa Sul - CEP 70610200 - DF

