

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Representação em face dos pregões eletrônicos 10/SUB-SA/2024 e 1/SUB-SA/2025, cujo objeto é prestação de serviço de transporte com locação de 06 (seis) veículos novos ou seminovos (até 3 anos de fabricação), GRUPO "C" do Decreto Municipal nº 29.431/1990, em caráter não eventual, com manutenção preventiva e corretiva, condutor, combustível, quilometragem livre, GPS (com rastreador) e demais acessórios, destinado ao uso da Subprefeitura Santo Amaro.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar de representação proposta por LOGAPE SERVICE LTDA., em 27.01.2025, com pedido cautelar, em face do ato que revogou o PE nº 010/SUB-SA/20241, cujo objeto é a Prestação de Serviço de Transporte com locação de 06 (seis) veículos novos ou seminovos (até 3 anos de fabricação) GRUPO "C" do Decreto Municipal nº 29.431/1990, em caráter não eventual, com manutenção preventiva e corretiva, condutor, combustível (Peças 01 a 06).

Ressalta-se que, em conexão com o referido ato administrativo impugnado, o Representante está impugnando também os atos de lançamento do aviso de dispensa eletrônica 90001/2025 e o Pregão 01/SUB-SA/2025¹, pleiteando, ao final:

- a. Em caráter liminar, suspender os efeitos do ato que revogou o Pregão Eletrônico 010/SUB-SA/2024; e determinar que a Subprefeitura de Santo Amaro suspenda o aviso de dispensa eletrônica 90001/2025 e o pregão 01/SUB-SA/2025, bem como se abstenha de publicar novo edital com mesmo objeto, até decisão final desta Corte;
- b. No mérito, julgar procedente o pedido, determinando-se a anulação do ato que extinguiu o certame, com a reabertura do pregão 010/SUB-SA/2024, para se proceder com a contratação da representante, que figurava como vencedora;
- c. Sejam aplicadas sanções aos agentes públicos envolvidos no ato de revogação imotivado.

¹ Certame e contratação que decorrem do fato de que houve ato de revogação do certame anterior, o qual é objeto de impugnação pelo Representante nos presentes autos.

Em 28.01.2025, os autos foram encaminhados para a Assessoria Jurídica (AJ), para avaliação a respeito da admissibilidade do feito. Em 31.01.2025, referida AJ emitiu parecer pela admissibilidade, “observada a possibilidade de saneamento pela parte acerca da ausência de prova da existência/constituição da representante”.

Em 31.01.2025, os autos foram encaminhados a esta Secretaria de Controle Externo (SCE), para manifestação (peça 18).

Destaca-se que **o aviso de dispensa eletrônica 90001/2025 já se encontra com contrato assinado** (doc. SEI nº 118767661, processo SEI nº 6053202500002678 – contratação com duração prevista de 21 dias).

Já o início da sessão de abertura do Pregão 01/SUB-SA/2025 está previsto para às 10:00 horas do dia 10.02.2025 (peça 05, fl. 01 – contratação por 12 meses).

Atendendo a despacho de peça 19, esta Coordenadoria passa a se manifestar, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal².

2. ANÁLISE

Nas palavras do Representante:

A presente representação visa impugnar o ato administrativo que revogou ilegalmente o Pregão Eletrônico 010/SUB-SA/2024, após a habilitação da representante como vencedora do certame.

O ato revogatório padece de nulidades insanáveis por ausência de motivação válida e inexistência de fato superveniente que justifique a extinção do procedimento licitatório. (fl. 1 da peça 1)

A análise a seguir será organizada em função dos pontos delimitados pela própria Representante em sua peça inaugural (3.1, 3.2, 3.2.1 e 3.2.2).

² “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

2.1. Da alegada “ausência de motivação – não citou os erros que justificaram a extinção do certame”

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 03/05)

Afirma que o ato de revogação do certame seria nulo, porque não devidamente motivado:

O ato que extinguiu o certame é nulo, pois publicado sem motivação, uma vez que, somente após a etapa recursal, a representada decidiu por revogar, se resumindo a alegar que havia um erro na planilha interna – não disse qual seria ou no que impactou o processo licitatório, ou seja, uma afirmação genérica.

[...]

No caso de ato revogatório ou anulatório, cabe ao ente expor precisamente o que motivou a extinção do certame, qual seria o erro, nulidade o fato de interesse público superveniente. [...]

Antecipa o que teria sido uma possível motivação (não declarada) para os atos de desclassificação, esclarecendo que, caso seja de fato essa a motivação, seria inválida:

Como não se sabe qual foi o equívoco na planilha interna ou no que impactou, antecipa-se que, caso a Administração alegue que a falha implicou erro nos lances, trata-se de uma inverdade, que não justifica a extinção do certame.

Durante a competição, algumas empresas apresentaram seus lances considerando o valor mensal, e não o valor total. Foi um erro das licitantes, que não leram o edital corretamente [...]

[...] não se admitirá que a falha dos lances de 4 dos 18 participantes seja a justificativa para revogação, pois não se originou por falha no edital ou suposta planilha, mas somente em erro de poucas participantes

Análise da Coordenadoria

Nesse ponto, o Representante questiona especificamente a motivação (ou a ausência de suficiente motivação) do ato praticado pelos agentes públicos responsáveis, que decidiu pela revogação do certame.

Antes de adentrar na análise, faz-se crucial ressaltar que, pela Teoria dos Motivos Determinantes, tem-se que “Enunciadas pelo agente as causas em que se pautou, mesmo que

a lei não haja imposto tal dever, o ato só será legítimo se elas realmente tiverem ocorrido”³. Assim, conquanto os atos de revogação de certames licitatórios se encontrem no âmbito da discricionariedade dos agentes públicos responsáveis, tem-se que uma vez declarada por estes agentes a motivação de tais atos, exsurge como requisito de sua validade a efetiva existência e idoneidade dos fatos e do nexo causal que a consubstanciaram.

Constata-se, a princípio, que houve motivação formal a respeito do ato de revogação, publicada no Sistema Compras.GOV:

Figura 1 - Motivação do ato de revogação

Home > Acompanhar Contratação > Pregão Eletrônico : UASG 927353 - N° 90010/2024 (Lei 14.133/2021)

1 LOCAÇÃO DE VEÍCULOS - LEVES / PESADOS / ...	Qtde solicitada	1
Homologado (revogado)	Valor estimado (unitário)	R\$ 758.812,9700

Motivo da revogação
Item revogado. Descrição: Razões da Revogação: Foi observado, após o pedido da proposta, na fase recursal, que a planilha interna anexada ao processo do Pregão nº90010/2024, possui erro no cálculo da planilha de preços, e no quadro comparativo, e foi observado que este erro impacta todo o processo Licitatório..

Fonte 1 - disponível em <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92735305900102024>. Acesso em 31.01.2025

Referida decisão foi objeto de recurso, em que foi exposta motivação um pouco mais detalhada:

A PRESENTE LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90010/2024 SERÁ NOVAMENTE REVOGADO. Razões da Revogação: Foi observado, após o pedido da proposta, na fase recursal, que a planilha interna anexada ao processo do Pregão nº90010/2024, no início do procedimento licitatório, possui vícios, erro no cálculo da planilha de preços, e no quadro comparativo de preços, onde **o resultado do cálculo, torna os valores defasados e inexecutáveis**. Entendemos que, **impacta todo o processo, afetando a estimativa de custos, por levar a uma estimativa de custos imprecisa, resultando em propostas fora da realidade do mercado ou incompatíveis com o orçamento público**, do que se trata o caso em tela. Este erro compromete o processo licitatório, tornando-o inadequado para atender ao interesse público, inviabilizando a execução do contrato, o que acarretaria prejuízos à administração, caso o procedimento avançasse, sem as devidas adequações, além de comprometer a viabilidade financeira ou técnica da contratação, prejudica a lisura ou a competitividade do

³ STJ, AgRg no RMS: 32437 MG 2010/0118191-3. No mesmo sentido, AgRg no RESp n. 670.453-RJ (2004/0105745-9). E ainda: STF - ARE: 1326314 MG 1763701-75.2008.8.13.0027, Relator: LUIZ FUX, Data de Publicação: 11/06/2021.

certame e fere os princípios da isonomia, eficiência ou economicidade. Além de **prejudicar os licitantes, com as informações erradas, induzindo os licitantes a formular propostas incorretas, prejudicando a competitividade e a isonomia**, comprometendo a execução contratual, promovendo o risco jurídico e Administrativo. Vimos como oportunidade, a revogação por erro na planilha, pois o erro foi detectado em momento que ainda permite revogar a licitação (antes da assinatura do contrato), e o impacto de seguir com este erro compromete todo o processo, e principalmente a execução do contrato. Reconhecemos que a revogação pode gerar transtornos, especialmente considerando o tempo e os recursos investidos pelos participantes até o momento. Gostaríamos de expressar nossas sinceras desculpas por quaisquer inconvenientes causados. Ressaltamos que tal medida se fez necessária para assegurar a transparência e a integridade do processo licitatório, princípios fundamentais que norteiam nossas ações. Estamos empenhados em corrigir quaisquer eventuais falhas e garantir que futuros procedimentos sejam conduzidos de maneira ainda mais eficiente e clara. Agradecemos pela compreensão e pela confiança em participar de nossos processos. Atenciosamente. (grifos nossos, doc. SEI nº 117829946)

Sob doc. SEI nº 117829505, ainda, consta manifestação do Pregoeiro com explicação a respeito da revogação, da qual destacamos alguns pontos:

Quanto às razões que ensejaram a presente Revogação, é plenamente justificável, pois decorreu devido a erro no cálculo da planilha de preços.

Este erro compromete o processo licitatório, tornando-o inadequado para atender ao interesse público, inviabilizando a execução do contrato, o que acarretaria prejuízos à administração, caso o procedimento avançasse, sem as devidas adequações, além de comprometer a viabilidade financeira ou técnica da contratação, prejudica a lisura ou a competitividade do certame e fere os princípios da isonomia, eficiência ou economicidade.

O erro de cálculo, impacta todo o processo, afetando a estimativa de custos, por levar a uma estimativa de custos imprecisa, resultando em propostas fora da realidade do mercado ou incompatíveis com o orçamento público, que já trata o caso em tela.

E prejudicar os licitantes, com as informações erradas, induzindo os licitantes a formular propostas incorretas, prejudicando a competitividade e a isonomia.

Ademais, compromete a execução contratual, promovendo o risco jurídico e Administrativo.

Vimos como oportunidade, a revogação por erro na planilha, pois o erro foi detectado em momento que ainda permite revogar a licitação (antes da assinatura do contrato), e o impacto de seguir com este erro compromete todo o processo, e principalmente a execução do contrato.

[...]

Além de todos os prejuízos causados, geraria ainda uma série de problemas, prejudicando significativamente o processo licitatório, dentre eles:

1. Violação dos Princípios da Licitação • Legalidade: Erros na planilha podem configurar falha técnica, violando o princípio da conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis. • Publicidade e Transparência: A existência de erros pode comprometer a clareza das informações fornecidas, dificultando o entendimento dos participantes. • Igualdade: Informações incorretas podem favorecer ou prejudicar indevidamente determinados licitantes, violando o princípio da isonomia.

2. Comprometimento da Competitividade • Informações Incorretas: Erros de cálculo ou informações erradas podem levar os participantes a apresentar propostas inadequadas, baseadas em dados imprecisos. • Desistência de Licitantes: Licitantes podem abandonar o processo ao perceberem inconsistências ou dúvidas geradas pela planilha de preços.

3. Riscos Financeiros • Orçamento Irrealista: Erros podem levar a uma estimativa de custo incompatível com o mercado, resultando em propostas supervalorizadas ou inviáveis. • Sobrepreço ou Subpreço: Caso os erros não sejam detectados e corrigidos, o contrato firmado pode ter valores acima ou abaixo dos necessários, causando prejuízo ao erário ou comprometendo a execução do contrato.

4. Judicializações • Judicialização: Dependendo da gravidade do erro, o processo pode ser judicializado, resultando na paralisação da licitação.

[...]

A revogação da licitação por erro na planilha de preços, é uma decisão importante para preservar o interesse público, e garantir a lisura do processo.

[...]

Ressaltamos que tal medida se fez necessária para assegurar a transparência e a integridade do processo licitatório, princípios fundamentais que norteiam nossas ações. Estamos empenhados em corrigir quaisquer eventuais falhas e garantir que futuros procedimentos sejam conduzidos de maneira ainda mais eficiente e clara. [...]

Sendo assim, decido por REVOGAR o procedimento licitatório, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO Nº 010/SUB-SA/2024, em atendimento aos princípios licitatórios e constitucionais. (doc. SEI nº 117829505, fl. 5)

Como se pode notar, conquanto constem atos a título de motivação, com textos relativamente extensos, não resta claro, em referidos atos (e nos demais acostados ao processo SEI nº 6053.2023/0007581-7): **i)** qual seria referido erro; **ii)** quais suas consequências exatas.

Com efeito, o único fato concreto que se extrai de referidas peças de fundamentação é o de que houve “erro no cálculo da planilha de preços”, tratando-se o restante, na maior parte, de digressões em caráter relativamente genérico.

Afirma-se que referido erro “compromete o processo licitatório, tornando-o inadequado para atender ao interesse público”, porque poderia tornar os valores “defasados e inexequíveis”, mas

sem demonstrações específicas a esse respeito, até porque nem sequer é descrito ou exposto exatamente qual seria o erro ocorrido.

Compulsando os autos, de todo modo, é possível identificar o erro que, de fato, ocorreu, na elaboração do orçamento estimado. Nesse sentido, sob doc. SEI nº 112251733⁴, consta o orçamento estimado pela Administração, reproduzido na Figura 2:

Figura 2 - Motivação do ato de revogação

PESQUISA REALIZADA POR WILLIAN JORGE VASCONCELOS PAPP, RF 726.649,9/1 EM 11/10/2024 DE ACORDO COM DECRETO MUNICIPAL 62.100/2021					CADTERC		SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS		SUBPREFEITURA PINHEIROS		SUBPREFEITURA MOOCA		SUBPREFEITURA IPIRANGA		MÉDIA			
							6073.2022/0000176-4		6050.201/0007705-4		6046.2023/0005921-0		6039.2022/000340-0					
							JK TRANSPORTES SERVIÇOS E LOCAÇÕES EIRELI		R. MOSSULY TRANSPORTES		EBSL EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS E LOCAÇÕES EIRELI		EBSL EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS E LOCAÇÕES EIRELI					
							CNPJ: 23.045.434/0001-03		CNPJ: 30.147.872/0001-48		CNPJ: 18.762.183/0001-48		CNPJ: 18.762.183/0001-48					
							VENCIMENTO: 24/04/2025		VENCIMENTO: 31/11/2024		VENCIMENTO: 08/11/2024		VENCIMENTO: 25/04/2024					
ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS				QTD. HORAS	VLR. UNIT.	VLR. TOT.	VLR. UNIT.	VLR. TOT.	VLR. UNIT.	VLR. TOT.	VLR. UNIT.	VLR. TOT.	VLR. UNIT.	VLR. TOT.	VLR. UNIT.	VLR. TOT.	
1	Prestação de Serviço de Transporte com locação de veículos novos ou seminovos (até 3 anos de fabricação), "Grupo C" do Decreto Municipal nº 29.431/1990, em caráter não eventual, com manutenção preventiva e corretiva, condutor, combustível, quilometragem livre, GPS (com rastreador) e demais acessórios.				Horas Regulares/Dia, de segunda a sexta	176	R\$ 51,30	R\$ 9.028,80	R\$ 39,88	R\$ 7.019,11	R\$ 34,89	R\$ 6.140,64	R\$ 38,50	R\$ 6.776,00	R\$ 39,86	R\$ 7.015,36	R\$ 40,89	R\$ 7.195,98
					Horas extras/Dia, de segunda a sexta	88	R\$ 38,31	R\$ 3.371,28	R\$ 39,31	R\$ 3.459,46	R\$ 40,75	R\$ 3.586,00	R\$ 15,00	R\$ 1.320,00	R\$ 41,66	R\$ 3.666,08	R\$ 35,01	R\$ 3.080,56
					Horas Regulares/DIA, sábados	16	R\$ 51,30	R\$ 820,80	R\$ 39,88	R\$ 638,10	R\$ 34,89	R\$ 558,24	R\$ 38,50	R\$ 616,00	R\$ 39,86	R\$ 637,76	R\$ 40,89	R\$ 654,18
					Horas extras/Dia, sábados e domingos	80	R\$ 48,94	R\$ 3.915,20	R\$ 51,73	R\$ 4.138,63	R\$ 46,61	R\$ 3.728,80	R\$ 20,00	R\$ 1.600,00	R\$ 41,66	R\$ 3.332,80	R\$ 41,79	R\$ 3.343,09
TOTAL						R\$ 12.944,00		R\$ 11.157,74		R\$ 9.869,44		R\$ 8.376,00		R\$ 10.348,16		R\$ 10.539,07		
VALOR MENSAL DE 1 CARRO						R\$ 10.539,07												
VALOR MENSAL DE 6 CARROS						R\$ 63.234,41												
VALOR ANUAL DE 6 CARROS						R\$ 758.812,97												

Fonte 2 – doc. SEI nº 112251733

Houve, como se pode notar, nítido erro material de cálculo: estão sendo somadas exclusivamente a primeira e a quarta linha da tabela, deixando, portanto, de ser computadas as linhas de “Horas extras/Dia, de segunda a sexta” e “Horas Regulares/DIA, sábados”. Assim, o valor total do CadTerc, por exemplo, que deveria ter sido calculado em R\$ 17.136,08, acabou totalizando apenas R\$ 12.944,00 nos cálculos da Administração. A média do valor mensal orçado pela Administração foi calculada, para um carro, em R\$ 10.539,07, enquanto os valores da tabela, com as pesquisas utilizadas, deveriam ter resultado em valor mensal de R\$ 14.273,81. O orçamento final total, sem os erros materiais em questão, alcançaria R\$ 1.027.714,46, e não R\$ 758.812,97.

⁴ Orçamento que era sigiloso à época do certame, mas que foi divulgado após sua homologação, como consta em <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92735305900102024>. Acesso em 31.01.2025

Nesse sentido, é inequívoca a ocorrência de erro material de cálculo na elaboração do orçamento estimado por parte da Administração.

No entanto, não resta claro, inclusive no processo administrativo, qual teria sido o impacto desse erro, efetivamente, na condução do certame licitatório. Isso porque o orçamento era sigiloso, conforme se constata no [compras.gov](https://compras.gov.br) e nos documentos que instruíram o certame⁵.

Assim, em tese, se os licitantes não tinham acesso ao orçamento, teria se tratado de erro de documentação que, ao menos no âmbito do processamento da licitação e da prática de atos pelos licitantes, era de caráter interno, não podendo, portanto, influenciar na formulação de propostas. Não se vislumbra o porquê de se ter entendido que esse erro poderia “prejudicar os licitantes, com as informações erradas, induzindo os licitantes a formular propostas incorretas”, ou que estaria “resultando em propostas fora da realidade do mercado ou incompatíveis com o orçamento público”, como consta da motivação expressamente declarada pelo pregoeiro responsável. Se os licitantes nem sequer sabiam qual era o orçamento, este, a princípio, não poderia tê-los influenciado. Não resta explícito o motivo de se ter concluído por pela impossibilidade de convalidação do ato com erro material em questão. Não se demonstra de que forma a constatação de que houve erro material de somatória simples na elaboração do orçamento estimado do certame (sigiloso) tornaria impossível analisar adequadamente as propostas já apresentadas, em função do orçamento corrigido. Ressalte-se que, pela Teoria dos Motivos Determinantes, a efetiva influência do erro em questão na análise e avaliação das propostas, tal como declarado pelos responsáveis nas motivações explícitas para o ato, é requisito de validade do ato de revogação.

Alguns dos motivos alegados, inclusive, são de difícil vinculação ao caso concreto. Por exemplo, afirma-se como motivo a possível “Desistência de Licitantes: Licitantes podem abandonar o processo ao perceberem inconsistências ou dúvidas geradas pela planilha de preços”. No entanto, ao que consta, não houve desistência em função de erros no orçamento estimado, porque o orçamento só foi conhecido pelos licitantes após a homologação, já que até então era

⁵ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92735305900102024>. Acesso em 31.01.2025.

sigiloso. Em outro exemplo, afirma-se como consequência do erro em questão que “Erros de cálculo ou informações erradas podem levar os participantes a apresentar propostas inadequadas, baseadas em dados imprecisos”. No entanto, no mesmo sentido, como o orçamento era sigiloso, não se vislumbra como o erro em questão (que mesmo até o momento, após a revogação, nem sequer é conhecido pelos licitantes em termos exatos) poderia impactar a formulação das propostas.

De resto, trata-se de digressões em caráter geral a respeito da autotutela da Administração e da possibilidade de revogar certames em andamento por critérios de conveniência/oportunidade (que não merecem reparo, mas tem o condão de demonstrar especificamente a matéria). Salienta-se que a discricionariedade não se confunde com liberdade irrestrita ou com inexistência dos demais requisitos de validade do ato administrativo, nem subtrai dos particulares envolvidos parcelas integrantes de sua esfera de direitos⁶.

Nesse sentido, conclui-se que a Representação, nesse ponto, é **parcialmente procedente**. A razão da procedência parcial é:

- i) diferentemente do alegado pelo Representante, houve exposição da motivação para a prática do ato (a qual foi publicada), que não pode ser descrita como completamente genérica, porque foi acompanhada da indicação do fato específico que foi considerado, cuja existência pode ser comprovada na verificação do processo administrativo;
- ii) no entanto, resta ausente exposição das consequências exatas desse erro material ocorrido na condução do certame, que de fato comprovem que, como alegou o pregoeiro (Teoria dos Motivos Determinantes), haveria prejuízo insanável à formulação de propostas por parte dos licitantes em função do erro na elaboração do orçamento estimado (documento, até então, de caráter sigiloso e interno), afetando a competitividade e a isonomia.

⁶Nesse sentido, como já decidiu o STF no Tema 784: “[...] 3. O Estado Democrático de Direito republicano impõe à Administração Pública que exerça sua discricionariedade entrincheirada não, apenas, pela sua avaliação unilateral a respeito da conveniência e oportunidade de um ato, mas, sobretudo, pelos direitos fundamentais e demais normas constitucionais em um ambiente de perene diálogo com a sociedade.

2.2. Da alegada “impossibilidade de revogar a licitação – inexistência de fato superveniente”

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 05/07)

Afirma que “erros anteriores ao certame, se de fato existem, não podem levar à revogação”:

O art. 71, II da Lei 14.133/2021 autoriza a revogação da licitação exclusivamente por motivo superveniente devidamente comprovado. Eventual erro em planilha da fase interna, por definição, não pode ser considerado fato superveniente, pois seria anterior à própria publicação do edital:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade; § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

Cita doutrinas e decisões corroborando sua alegação.

Análise da Coordenadoria

Constata-se que, conquanto formalmente tenha sido realizada revogação dos atos administrativos de realização do certame em andamento, os motivos declarados deveriam ter ensejado, se fosse o caso, anulação (e não revogação).

Isso porque não houve, em linha com o que alega o Representante, a ocorrência de fato superveniente que justificasse a revogação. O que houve, efetivamente, foi a identificação (em momento posterior) de um vício na fase interna do certame, que, na avaliação dos agentes públicos responsáveis, teria provocado prejuízos insanáveis (vide item 2.1 deste relatório de manifestação para análise a esse respeito) e tornado “conveniente” a revogação.

Nesse sentido, tem-se que é necessário diferenciar a revogação e a anulação de atos administrativos, uma vez que ambos possuem tratamento diferente, para fins legais, tanto para fins de requisitos como para fins de consequências.

Nos termos da Súmula 473 do STF, a diferença resta clara: a anulação é motivada pela identificação de vícios, enquanto a revogação se dá por motivos de conveniência e oportunidade, ainda que não haja vícios:

STF, Súmula 473: 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.

Nesse sentido, esclarece Irene Nohara⁷ a respeito da revogação:

Distingue-se da anulação em função da natureza do órgão que a opera, de seus fundamentos, bem como dos efeitos produzidos.

A revogação só pode ser operada pela Administração Pública, enquanto que o Poder Judiciário também pode anular o ato. O fundamento da revogação é a conveniência e oportunidade; já a anulação possui uma ilegalidade por fundamento.

Os efeitos da revogação são *ex nunc*, a partir de então, e os da anulação são, em regra, *ex tunc*, ou seja, retroativos. [...]

Com efeito, tanto a fundamentação quanto as consequências são distintas, por força do já positivado na Lei de Licitações (art. 71 da Lei Federal nº 14.133/2021):

[Anulação]: § 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

[Revogação]: § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

Ressalta-se que não se trata de mera questão conceitual, mas sim de diferenciação que possui consequências jurídicas. Conquanto os licitantes possuam mera expectativa de direito à efetiva adjudicação do objeto em certames licitatórios em andamento, sendo lícito à Administração revogá-los por motivos de conveniência e oportunidade (inclusive em diversas fases do procedimento), tem-se que a própria validade desse ato de revogação se vincula não apenas aos motivos declarados (item 2.1 deste Relatório de Manifestação), quanto à ocorrência de fato superveniente (que não se confunde com vício anterior). Além disso, ocorrendo vício que motive

⁷ Disponível em <https://direitoadm.com.br/207-revogacao/>. Acesso em 03.02.2025.

a declaração de nulidade dos atos (como teria sido o caso), resulta obrigatória a apuração das responsabilidades daqueles que deram causa às nulidades, o que não ocorre para a revogação.

Assim, em sintonia com o que alega a Representante, tem-se que o ato de revogação em questão, não tendo se baseado em fato superveniente (mas sim em vício supostamente insanável ocorrido previamente, na fase interna do certame), é inválido, por violação ao §1º do art. 71 da Lei Federal nº 14.133/2021. Desse modo, a Representação é **procedente** quanto a este quesito.

2.3. Da alegada “impossibilidade de anular a licitação – inexistência de ilegalidade insanável”

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 08/09)

Afirma que não houve erros insanáveis capazes de justificar a anulação do certame (se fosse o caso), porque não houve prejuízo à elaboração das propostas nem indicação suficiente de motivação:

Também, não há fundamento para que o certame seja anulado, pois inexistente vício insanável. A Administração não indicou nenhum erro na planilha interna que seja insanável ou tenha provocado falhas insanáveis para as licitantes. No âmbito das licitações, um processo só será anulado se houver irregularidade insanável, conforme exige o art. 71, III, da Lei 14.133/21.

Ainda, sendo esse o caso, o responsável pelo erro deverá ser responsabilizado, sob pena de prevaricação da autoridade competente.

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, **sempre que presente ilegalidade insanável;**

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de **responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**

Não houve nenhuma ilegalidade no presente pregão.

Primeiro, porque todas as licitantes conseguiram preencher suas planilhas corretamente (embora algumas, por negligência própria, tenham dado lances errados).

Segundo, porque ainda a planilha modelo tivesse erros, a Administração não foi capaz de indicar quais.

Terceiro, porque a Administração também não apontou na decisão como esse erro impactou o certame.

E quarto, ainda que existisse eventual nulidade, só poderia ser pronunciada se compromettesse gravemente os valores jurídicos, não incidindo por mera ilegalidade [...]

[...] a Administração não explicou por que revogou/anulou o certame, apenas se resumiu a uma alegação genérica, o que impede a anulação. (grifos no original)

Cita doutrinas e decisões corroborando sua posição.

Análise da Coordenadoria

A matéria alegada nesse ponto já foi analisada nos dois itens anteriores.

Com efeito, como destacado no item 2.2, tendo havido revogação do ato, em vez de anulação, como seria legalmente cabível (por ter se tratado de vício prévio ocorrido na fase interna, e não de fato superveniente), não houve exposição ou avaliação a respeito da possibilidade de sanear/convalidar os erros identificados. Em adicional consequência, ainda, não houve procedimento para apuração das responsabilidades (como seria legalmente exigível).

Além disso, no item 2.1, a Análise dessa Coordenadoria corroborou a alegada insuficiência e as deficiências na motivação apresentada pelos agentes públicos responsáveis, inclusive ressaltando o fato de que, conquanto tenha de fato havido erro na elaboração do orçamento: não há efetiva indicação de quais teriam sido os efetivos prejuízos concretos à formulação das propostas, não há evidenciação de que tenha havido impactos incontornáveis à condução do certame, nem há demonstrações de que haveria danos ao erário. Não se demonstra de que forma a constatação de que houve erro material de somatória simples na elaboração do orçamento estimado do certame (sigiloso) tornaria impossível analisar adequadamente as propostas já apresentadas, em função do orçamento corrigido. Não há, portanto, demonstração de que tenha havido irregularidade insanável, não passível de convalidação, que justificasse o total desfazimento do certame já homologado.

Do exposto, a Representação é **procedente** quanto a este quesito.

2.4. Da alegada “gravidade da decisão e da responsabilização dos agentes envolvidos”

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 09/10)

Afirma que os agentes deveriam ser responsabilizados pelos atos de revogação ilegais, inclusive em função dos prejuízos causados, e por se tratar efetivamente de anulação, e não de revogação:

A extinção do certame ocasiona a responsabilização do agente, nos termos do art. 71, §1º, da Lei 14.133/21, pois, se pronuncia a nulidade do certame, a lei determina a apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.

A decisão pela extinção do certame, além de imotivada, é prejudicial à própria Administração, que ficará sem os serviços de transporte, que atenderia demandas urgências do ente e da população, conforme se destacou na justificativa da contratação:

[...]

Ainda, precisará publicar novo certame, gerando custos desnecessários ao ente, o que configura ato antieconômico.

Cita decisões corroborando sua posição.

Análise da Coordenadoria

Tratando-se de certame em andamento e de Relatório Preliminar, e tendo sido esta Coordenadoria instada a se manifestar em caráter de urgência, a análise de responsabilização não será realizada nesse momento processual, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 18/19 desta Corte de Contas, e será apresentada quando elaboração de Relatório Conclusivo de Representação pela Auditoria, em conformidade com o Anexo IV do MAG-SCE, versão 02.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Preliminar, nos termos da fundamentação exposta no item 2 deste Relatório, a Representação é:

- **Parcialmente procedente** quanto ao item 2.1;
- **Procedente** quanto ao item 2.2;
- **Procedente** quanto ao item 2.3.

Quanto ao item 2.4, trata-se apenas de pedido para que haja responsabilização de agentes por atos avaliados como irregulares, a qual não foi avaliada nesse momento processual, em sede de Relatório Preliminar, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 18/19 desta Corte de Contas, em conformidade com o Anexo IV do MAG-SCE, versão 02.

Destaca-se que o início da sessão de abertura do Pregão 01/SUB-SA/2025 está previsto para às 10:00 horas do dia 10.02.2025 (peça 05, fl. 01). Por sua vez, o aviso de dispensa eletrônica 90001/2025 já se encontra com contrato assinado.

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 03.02.2025.

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe