TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Vistos em gabinete.

Trata o presente processo de Dispensa de Licitação com Disputa Eletrônica, para aquisição de ferramentas em lote único com dois itens: item 1 - Serra esquadrejadeira 2900l 3cv trifásica, com eixo inclinável; item 2 - Bomba de vácuo 10CFM, duplo estágio, bivolt.

Nos termos do disposto no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 e na Resolução TCE nº 1.021/2014, o processo foi enviado à Consultoria Técnica (0450565) para controle prévio de legalidade e, posteriormente, à CAGE (0450871). Dando seguimento, o Termo de Dispensa Eletrônica 38 (0450947) e o Aviso de Contratação Direta 38 (0450951) foram publicados (0451874).

Contudo, conforme o contido na Informação SELC-SLIC nº 83 (0454420), durante a sessão de disputa eletrônica, realizada em 07/10/2025, na **fase de julgamento da proposta final** apresentada pela empresa mais bem classificada — **ainda não aceita no Sistema do Pregão Banrisul** —, verificou-se, em pesquisa complementar de preços em sites de comércio eletrônico, uma incongruência entre o preço ofertado e os valores usualmente praticados no mercado para o item 2 (Bomba de vácuo). Assim, a sessão de disputa eletrônica foi suspensa no Sistema Pregão Banrisul para o exame detalhado da situação posta.

O Serviço de Licitações e Contratos (0454611), acompanhado pela SOF (0459777), aduz que "[...] *o preço de referência do item **bomba de vácuo** foi superdimensionado em razão de cotações de produto **premium**, com padrão superior ao mínimo necessário, quando comparadas com as especificações constantes no Termo de Referência, o que caracteriza sobrepreço e, caso mantidos os termos iniciais, ocorrência de superfaturamento*." (grifos originais) Assim sendo, segundo a área técnica, "[c]*aracterizado o vício insanável na pesquisa de preços, impõe-se, em tese, a anulação do procedimento, no exercício da autotutela administrativa, conforme dispõe o art. 71, III, da Lei n. 14.133/2021, bem como a Súmula 473 do STF* [...]."

O processo foi encaminhado pela SOF a essa Direção-Geral, para apreciação acerca da anulação (0459777).

Dando seguimento, em análise de cognição sumária, tendo em vista que a Administração tem a obrigação de fiscalizar e corrigir suas próprias ações, essa Direção entendeu que havendo indícios que justificariam a anulação do certame, assim, o expediente fosse encaminhado à Consultoria Técnica para análise (0459827), que veio a se manifestar por meio de Parecer jurídico (0461022).

Assim, vieram os autos do expediente a esta Direção-Geral para decisão.

É o breve relato.

Passa-se à análise.

Conforme o contido na Informação SELC-SLIC nº 67 (0446733), o Setor de Manutenção de Prédios (SPO-SMP) disparou a Solicitação nº 137440 via Central de Serviços (0445833) visando a aquisição de uma serra esquadrejadeira e de uma bomba de vácuo. Segundo a unidade técnica responsável, acompanharam o pedido, instruído de acordo com os ditames da Lei Federal nº 14.133/2021, o Termo de Referência, o Relatório de Pesquisa de Preços (0445836), Cotação 1 - Chiller (0445838), Cotação 2 - Eletrofrigor (0445839), Cotação 3 - Gazometro (0445840), Cotação 4 - Leo (0445842), Cotação 5 - LF (0445843) e Cotação 6 - Náutica (0445844). O SELC-SLIC consignou que o expediente não foi

acompanhado por Estudo Técnico Preliminar, considerando que sua apresentação não é obrigatória em determinados casos, conforme admitido pelo artigo 72 da Lei 14.133/2021.

Contudo, durante a sessão de disputa eletrônica, realizada em 07/10/2025, na fase de julgamento da proposta final apresentada pela empresa mais bem classificada — ainda não aceita no Sistema do Pregão Banrisul —, verificou-se, em pesquisa complementar de preços em sites de comércio eletrônico, uma incongruência entre o preço ofertado e os valores usualmente praticados no mercado para o item 2 (Bomba de vácuo), tendo a sessão sido suspensa para exame.

Reporta o Setor de Licitações – SLIC (0454420), *in verbis* (grifos originais):

> Na verificação complementar de preços, foram comparadas as informações constantes no Relatório de Pesquisa de Preços (0445836, 0445838, 0445839, 0445844) e na proposta final e demais documentos apresentados pela Empresa Multifase Comercial Técnica Ltda. (0453902). Na comparação, constatou-se que **os produtos cotados na pesquisa de preços não são iguais ao produto ofertado pela Empresa na sua proposta**, embora todos atendam às especificações constantes no Termo de Referência.
>
> Os produtos cotados na pesquisa de preços são: 1) Bomba de vácuo JB Dv14, duplo estágio 5fm, 110/220 bivolt, no valor de R$ 5.999,00 (Chiller - 0445838); 2) Bomba de vácuo 10cfm, duplo estágio, 110v/220v, JB DV285 da série Platinum (Eletrofrigor - 0445839); Bomba de vácuo 10cfm, estágio bivolt Jb, *made in usa* nova (0445844). O valor de referência então apurado para o item 2, conforme Relatório de Pesquisa de Preços (0445836) foi de R$ 5.647,21.
>
> No entanto, o produto ofertado pela Empresa Multifase foi a "Bomba de vácuo 10CFM, duplo estágio, bivolt", marca/modelo "EOS VE290N-PRO", no valor ofertado de R$ 5.029,40, valor que, embora esteja abaixo do valor de referência, é muito superior ao valor encontrado para o modelo ofertado em sites de domínio amplo, que corresponde à cerca de um quinto do referido valor (0454465 e 0454466).
>
> Nesse contexto, ressalta-se que nesta fase de análise de propostas em que o procedimento se encontra, **a Empresa não teria adquirido direito subjetivo, possuindo meramente a expectativa de direito de que sua proposta seja aceita e, transposta esta fase e as seguintes, seja homologado a disputa eletrônica.**
>
> Diante do exposto, encaminhe-se à esta Coordenação, para verificação das medidas cabíveis no contexto apresentado, especialmente quanto à análise da proposta final da empresa Multifase Comercial Técnica Ltda., considerando a discrepância verificada entre o valor ofertado e os preços usualmente praticados no mercado para o item 2 do lote único.

O Serviço de Licitações e Contratos (0454611), acompanhado pela Supervisão (0459777), a seu turno, se manifesta no seguinte sentido:

> Conforme relatado pelo Setor de Licitações – SLIC (SEI 0454420), verificou-se que o preço de referência do item **bomba de vácuo** foi superdimensionado em razão de cotações de produto **premium**, com padrão superior ao mínimo necessário, quando comparadas com as especificações constantes no Termo de Referência, o que caracteriza sobrepreço e, caso mantidos os termos iniciais, ocorrência de superfaturamento. No caso em tela, apurou-se valor de referência cerca de cinco vezes maior em relação ao produto ofertado pela empresa melhor classificada.
>
> Caracterizado o vício insanável na pesquisa de preços, impõe-se, em tese, a anulação do procedimento, no exercício da autotutela administrativa, conforme dispõe o art. 71, III, da Lei n. 14.133/2021, bem como a Súmula 473 do STF, que assim dispõe:
>
> '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.'
>
> Por oportuno, não se identificam, à luz do art. 147 da Lei n. 14.133/2021, custos ou efeitos práticos capazes de desaconselhar a anulação com retorno à fase pertinente, notadamente por inexistirem contratação formalizada ou execução iniciada.

> Diante disso, em concordância com a manifestação do SLIC, propõe-se a anulação do procedimento e o refazimento integral da pesquisa de preços, com observância da estrita equivalência entre os itens cotados e o objeto descrito no Termo de Referência, bem como recomendação, à Área Demandante, do refazimento da referida pesquisa, com observância da busca de itens estritamente equivalentes às especificações mínimas constantes no Termo de Referência, ou, alternativamente, revisão das especificações necessárias, a fim do pleno atingimento da finalidade da contratação.

O processo veio para essa Direção-Geral que, em análise de cognição sumária, tendo em vista que a Administração tem a obrigação de fiscalizar e corrigir suas próprias ações, encaminhou o expediente à Consultoria Técnica para emissão de parecer jurídico (0459827). Essa unidade Técnica, por meio do Parecer jurídico (0461022), manifestou-se nos seguintes termos, *in verbis*:

> Assim, considerando que Administração Pública tem a obrigação de fiscalizar e corrigir suas próprias ações (no exercício da autotutela administrativa), caso o ato administrativo tenha sido praticado com vício que não pode ser sanável, a primeira deve anulá-lo, o que está tipificado no art. 71, inciso III, da NLL. Ademais, apesar da indicação de saneamento dos certames licitatórios, quando possível, pela Lei nº 14.133/2021, mediante a disposição do art. 147 do mesmo diploma, não parece ser o caso de evitar a anulação (ou seja, não se vislumbra hipótese de saneamento da irregularidade).
>
> Destarte, reitera-se a indicação do Setor de Contratos, no sentido de:
>
> "[...] refazimento integral da pesquisa de preços, com observância da estrita equivalência entre os itens cotados e o objeto descrito no Termo de Referência, bem como recomendação, à Área Demandante, do refazimento da referida pesquisa, com observância da busca de itens estritamente equivalentes às especificações mínimas constantes no Termo de Referência, ou, alternativamente, revisão das especificações necessárias, a fim do pleno atingimento da finalidade da contratação."
>
> Neste sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União:
>
> "SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SUBSCRIÇÃO DE SOLUÇÃO DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO PARA GESTÃO DE IDENTIDADE E DE ACESSO. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. DESCLASSIFICAÇÃO SUMÁRIA DA MELHOR PROPOSTA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER O CERTAME E OS ATOS DELE DECORRENTES. OITIVAS. DILIGÊNCIA. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA SANAR OS VÍCIOS IDENTIFICADOS. CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. (Acórdão nº 1846/2025- Plenário TCU).
>
> REPRESENTAÇÃO. UNIDADE TÉCNICA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. INDÍCIOS DE FALHAS NA PESQUISA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE EXIGÊNCIAS. CAUTELAR ANTERIOR. ANULAÇÃO DO CERTAME. CIÊNCIAS. (Acórdão nº 606/2024 – Plenário TCU)."
>
> Em face do exposto, concorda-se com a conclusão manifestada pela Diretora-Geral (doc. 0459827), no sentido de anulação do certame, mediante a aplicação do disposto no art. 71, inc. III, c/c o art. 165, inc. I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.

Consoante destacado na instrução deste expediente, em relação ao princípio da autotutela, o Supremo Tribunal já assentou que diante de indícios de ilegalidade, a Administração deve exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em contrariedade ao princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, as súmulas 346 e 473 deste Supremo Tribunal [1]:

> "A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" (Súmula 346).

> "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" (Súmula 473).

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 15.612, de 06/05/2021, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, aplicando-se também aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, quando no desempenho de função administrativa, estabelece no art. 63 o dever da autotutela, nos seguintes termos:

> Art. 63. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Por conseguinte, a Administração Pública tem a obrigação de fiscalizar e corrigir suas próprias ações. Se um ato foi praticado com um erro que não pode ser consertado, o poder público deve anulá-lo. Essa capacidade de se corrigir é baseada no princípio de que a Administração Pública só pode agir se estiver cumprindo a lei (princípio da legalidade). Portanto, se um ato administrativo não segue a lei, ele precisa ser revisado e anulado, para evitar que haja um desrespeito às normas jurídicas.

Por outro lado, destaca-se o contido no art. 71, Inc. III, da Lei 14.133/2021:

> Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos 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;

A busca pela gestão eficiente dos recursos públicos e por contratações satisfatórias e bem executadas é reflexo do adequado planejamento da contratação para a concepção da solução mais adequada às necessidades identificadas da Administração, com base nos recursos disponíveis e nas variáveis previsíveis. Logo, o Termo de Referência, com a adequada observância aos requisitos legais, é base para o lançamento do certame, considerando-se a falha no planejamento (art. 5º e 18º, ambos da Lei nº14.133/2021) um vício insanável, nos termos do art. 71, III, da Lei nº14.133/2021.

No caso presente, foi constatada a imprecisão e falta de clareza na especificação do objeto no Termo de Referência, que visa à aquisição de Bomba de Vácuo 10CFM, duplo estágio, bivolt, ferindo os princípios basilares da licitação (legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, e julgamento objetivo) e a exigência de definição precisa e suficiente do objeto (Lei n. 14.133/2021, Art. 18, § 1º) .

Contudo, deve-se considerar que a "Bomba de Vácuo 10CFM, duplo estágio, bivolt" é um item de alta especificidade técnica, geralmente empregado em ambientes de laboratório, pesquisa ou sistemas industriais muito específicos. Suas características técnicas (vazão em CFM, número de estágios e requisitos de voltagem) exigem uma competência específica para lidar com esse tipo de insumo que não está disponível no quadro atual de servidores desta Corte. Além disso, trata-se de um bem que não faz parte da rotina de aquisições do órgão, assim a falta de conhecimento histórico e de modelos de termos de referência pré-existentes aumenta o risco de imprecisão na descrição por parte de servidores que lidam primariamente com aquisições de bens e serviços de consumo ou de uso comum.

Logo, a anulação do Termo de Dispensa Eletrônica 38 (0450947) e, por consequência, dos atos dele decorrentes, é medida que se impõe, nos termos do art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021[1] e Súmula nº 473, do STF, tendo em vista a identificação de irregularidade na fase preparatória do processo licitatório, conforme manifestado pelo Setor de Licitações – SLIC (0454420), pelo Serviço de Licitações e Contratos (0454611) e no parecer da Consultoria Técnica (0461022).

Por outro lado, em análise à conduta dos agentes envolvidos na elaboração do Termo de Referência, constata-se que o vício decorreu de imperícia técnica de menor gravidade ou deficiência na fase de planejamento, e não de erro grosseiro no sentido do Art. 28 da Lei n. 13.655/2018 (LINDB). A imprecisão na descrição do objeto configura uma falha passível de correção por meio de diligências e aprimoramento interno, notadamente no que tange à expertise em gerenciamento de aquisições. Tal conduta, neste caso específico, afasta o enquadramento em erro grosseiro, que pressupõe uma omissão ou ação com elevado grau de desatenção ou descuido manifesto, ou seja, aquele que poderia ter sido evitado com atenção e conhecimento ordinário esperado do profissional.

Ante o exposto, diante das manifestações das áreas técnicas, e em consonância com o Parecer Jurídico (0461022), cujos fundamentos adoto como razões de decidir, declaro a anulação do Termo de Dispensa Eletrônica 38 (0450947), e, por consequência, dos atos dele decorrentes, devendo o expediente retornar à fase de planejamento da contratação para o fim de revisão das especificações necessárias dos itens que se pretende contratar, de forma precisa, suficiente e clara, visando ao pleno atingimento da finalidade da contratação, almejando, acima de tudo, resguardar a lisura do certame público por meio da atenção aos princípios da legalidade e economicidade, além da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, com fundamento no Artigo 71, III, da Lei nº 14.133/2021 e na Súmula nº 473, do STF.

Encaminhe-se ao SELC para as devidas providências, devendo ser assegurada a prévia manifestação dos interessados, nos termos do art. 71, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Ana Lucia Pereira
Diretora-Geral

Porto Alegre, na data da assinatura eletrônica.

_____

[1] https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576

Documento assinado eletronicamente por **ANA LUCIA PEREIRA**, **Diretora-Geral**, em 13/11/2025, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 10 da Resolução nº 1.104, de 6 de fevereiro de 2019.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://portal.tce.rs.gov.br/sei-confere-assinatura, informando o código verificador **0461500** e o código CRC **4805785A**.

Referência: Processo nº 002982-0220/25-4 SEI nº 0461500