



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM**



PARECER JURÍDICO

Procedimento Administrativo Licitatório nº: **009/2020**

Pregão Presencial Sistema de Registro de Preços nº: **007/2020**

Interessado: **Comissão Permanente de Licitação**

Pregoeira: **Maria Eliene Teixeira Barbosa**

Objeto: **Contratação de empresa especializada para aquisição de pneus, câmara de ar e protetores para atender a Prefeitura Municipal de Viseu/PA.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER EM
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE PREGÃO
PRESENCIAL PELA ANÁLISE DOCUMENTAL DOS
LICITANTES.

I. DO CONTEÚDO DA CONSULTA

Consulta formulada pela Pregoeira da Comissão Permanente de Licitação de Viseu/PA acerca do Pregão Presencial nº 007/2020, solicitando orientações acerca de como proceder em virtude da paralização processual causada pela Pandemia Global da COVID-19.

É o que basta relatar.

Passo a opinar.

II. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com "pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade". O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

A necessidade de análise jurídica nos procedimentos administrativos licitatórios está prevista ainda nas Resoluções nº 11.535/2014 e nº 11.832/2015, alteradas pelas Resoluções nº 29/2017 e nº 43/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM



III. DA ANÁLISE FÁTICA

III.1. RELATÓRIO

Trata-se procedimento administrativo de Pregão Presencial nº 007/2020, que foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica Municipal, no qual a Ilustríssima Senhora Pregoeira solicita informações de como proceder em virtude da paralização do processo devido à pandemia mundial do novo coronavírus SARS-COV-2, causador da doença COVID-19.

Ocorre que o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, através do Decreto nº 058/2020 em 20/03/2020, suspendeu as atividades presenciais da Comissão Permanente de Licitação, com aglomeração de pessoas, bem como orientou à CPL que adotasse todas as medidas para encaminhamento de processos na forma eletrônica.

O Senado Federal aprovou em 20/03/2020, o Decreto Legislativo nº 06 que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o estado de calamidade pública de âmbito nacional, nos termos da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, encaminhada pelo Presidente da República, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

No âmbito estadual, a ALEPA publicou o Decreto Legislativo nº 02, de 20 de março de 2020, ratificando o estado de calamidade em território estadual também para os fins do art. 65 da LRF e pelo mesmo prazo. Para os demais efeitos, o Governo do Estado editou o Decreto nº 687/2020.

Novamente no âmbito do município de Viseu, com a mesma finalidade do art. 65 da LRF, foi exarado o Decreto nº 059, que declarou o estado de calamidade pública pelo mesmo prazo, para fins de enfrentamento à COVID-19, determinando o isolamento social e a adoção de medidas emergenciais no âmbito da administração pública, decreto este devidamente reconhecimento pela ALEPA.

Em seguida foi promulgado o Decreto nº 062/2020 que determinou a adoção de regras adicionais de isolamento social e enfrentamento ao coronavírus no município de Viseu/PA, incluindo maiores vedações à circulação e proximidade de pessoas.

Por fim, em 24/06/2020 foi promulgado o Decreto nº 075/2020 iniciando a reabertura do transporte intermunicipal em Viseu, entre outras providências, nos termos do Decreto Estadual nº 609/2020.

Nesse contexto, o processo restou paralisado até os dias atuais.

III.2. DA VALIDADE DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

No item 11 e seguintes do Edital do Pregão Presencial em epígrafe, verifica-se a necessidade de apresentação dos documentos de habilitação, todos com data de validade que já encontram-se ultrapassadas, dado que o período de paralização do processo completou 96



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM



(noventa e seis) dias, desta forma haveria a necessidade de apresentação de novos documentos pelas empresas interessadas, conforme abaixo:

“11.1. As empresas interessadas deverão apresentar as seguintes documentações no Envelope nº 02 (Documentos de Habilitação), sob pena de inabilitação:

11.1.2. Relativos à Habilitação Jurídica:

b) Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado sede da licitante, juntamente com Certidão Simplificada Específica, de todos os atos averbados com validade máxima de 90 (Noventa) dias, a contar da data da sua emissão;

11.1.4. Relativos à Qualificação Econômico-Financeira:

b) Certidão de Falência, Recuperação judicial e/ou Concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, em que conste o prazo de validade e, não havendo, somente será aceita com a data de emissão não superior a 60 (Sessenta) dias.”

Além desses itens, resta prejudicada a validade da proposta, bem como as possíveis variações de preços de mercado, ocorridas em virtude da pandemia.

III.3. DA PRESENÇA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ORIUNDAS DE RECURSOS FEDERAIS E O FINAL DOS PRAZOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 206/2019.

A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 206, DE 18 DE OUTUBRO DE 2019, estabelece os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, conforme abaixo:

“I - a partir da data de entrada em vigor desta Instrução Normativa (28 de outubro de 2019), para os Estados, Distrito Federal e entidades da respectiva administração indireta;

II - a partir de 3 de fevereiro de 2020, para os Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta;

III - a partir de 6 de abril de 2020, para os Municípios entre 15.000 (quinze mil) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta; e

IV - a partir de 1º de junho de 2020, para os Municípios com menos de 15.000 (quinze mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta.”

Desta feita, da análise das dotações orçamentárias presentes nos autos depreende-se a presença de rubricas que se enquadram na obrigatoriedade prevista na aludida IN, restando obrigatório a sua realização por meio de pregão eletrônico.

Ademais, o sistema de Pregão Eletrônico no município de Viseu/PA, encontra-se devidamente apto a atender as disposições legais, desde o mês de fevereiro de 2020, considerando o grande lapso temporal entre o início do certame, a época dos preços cotados e as problemáticas apresentadas no mundo em todo esse período, considera-se prejudicado o processo em questão.



III.4. DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE OS PARTICULARES E DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE DO PROCESSO.

O Estado desenvolve suas atividades administrativas em benefício da coletividade, porém mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público.

Desta feita, seria fácil concluir que o interesse imediato da gestão municipal é a imediata conclusão do processo em epígrafe, no entanto, o prosseguimento do certame após 96 (noventa e seis) dias de paralização, implica no risco de eliminar a objetividade do certame, com o prejuízo das empresas já participantes, tanto no sentido da impossibilidade de cumprimento das propostas apresentadas, haja vista que estas encontram-se vencidas, bem como pela flutuação dos preços em virtude do lapso temporal entre a cotação executada, e a data da conclusão do processo.

Em tempos de uma pandemia mundial sem precedentes em nossa história recente, faz-se necessária a tomada de decisões que mantenham a competitividade dos valores, amplie a concorrência, possibilite a maior publicidade possível, e desse modo, propicie à municipalidade viseuense, a análise atualizada de concorrentes, nesse quadro catastrófico de pandemia.

Por isso, o princípio da supremacia do interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, por tratar de um princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. Com expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, deve realizar por meio de processo licitatório a contratação de serviços e obras em prol da população nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais.

Estes atos são imperativos como quais atos do Estado, pois trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na previsão legal de sanções ou providências indiretas que induzem o administrado a acatá-los sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. Isto confere a Administração o poder da auto-executoriedade dos atos administrativos que só podem ocorrer em duas hipóteses, que são: 1) quando a lei expressamente preveja tal comportamento; 2) quando a providência for urgente ao ponto de demanda-la de imediato, por não haver outra via de igual eficácia e existir sério risco de perecimento do interesse público se não for adotada.

Desse modo, o Estado desenvolve suas atividades administrativas em benefício da coletividade, porém mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. Diante de tal construção, pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, é determinado que, sempre que constatado que um ato tenha sido expedido em desconformidade com a lei, ou que se encontra em rota de colisão com os interesses públicos, tenham os agentes públicos a prerrogativa administrativa de revê-los, colocando, assim, os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM



O processo em epígrafe diante da análise dos fatos até aqui ocorridos, encontra-se em rota de colisão com a finalidade dos princípios licitatórios, pois pode obter um resultado que não refletirá a realidade mercadológica pós pandemia, podendo ocasionar a contratação por valores acima dos praticados no mercado, ou ainda a eliminação de empresas que em virtude da pandemia perderam a sua saúde jurídica, fiscal e econômico financeira.

III.5. DO FRACASSO DO PROCESSO EM VIRTUDE DO CENÁRIO DE PANDEMIA.

Diante do cenário atual da sociedade no qual os processos presenciais parados, com documentações consequentemente vencidas em virtude do prazo, verifica-se que mesmo com a abertura do processo, comparecimento dos interessados, e mesmo que por motivos de caso fortuito motivado pela ascensão inesperada do SARS-COV-2, causador da doença COVID-19, estes não obtiveram êxito no atendimento da qualificação técnica, econômica e financeira necessárias, o que ocasionou sua frustração.

Primeiramente vale mencionar o posicionamento do Tribunal de Contas da União que distinguem as figuras da licitação deserta e licitação fracassada:

“Acórdão 32/2003 - Primeira Câmara
Processo 007.358/2002-5

Ministro Relator MARCOS BEMQUERER

Ementa Representação formulada por licitante. Possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Macapá AP. Restrição ao caráter competitivo em licitação. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Arquivamento. - Licitação. Comprovação da capacidade técnico-operacional. Análise da matéria.(...)

6.2.3 Análise:(...)

b) conforme já expendido no subitem 5.4.4 desta instrução, entendemos que a licitação a que se refere à irregularidade em análise restou fracassada e não deserta como a define o responsável na subalínea a.2 da síntese de suas razões. A licitação deserta é aquela à qual não acorrem interessados e, portanto, não existem sequer proponentes habilitados. Por sua vez, na licitação fracassada há a presença de licitantes, que participam efetivamente da reunião, mas não conseguem se habilitar ou apresentar propostas válidas;”

Neste mesmo sentido:

“Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona que ‘a licitação deserta não se confunde com a licitação fracassada’. Na (licitação) deserta, ninguém chegou a apresentar documentação para participar da licitação; na (licitação) fracassada, houve manifestação de interesse, de modo que foram apresentadas propostas. Porém, todas essas propostas foram inabilitadas ou desclassificadas, de modo que não restou uma única proposta na licitação que pudesse ser aproveitada pela Administração.” (Lucas Rocha Furtado in Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte: Fórum, 2007, págs. 81/82).

Reza o art. 48 da Lei nº 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM



Desta forma, ao analisar o Procedimento Administrativo Licitatório como um todo, verifica-se que mesmo comparecendo os licitantes, o tempo de paralisação do processo, e a impossibilidade de continuidade dada a modalidade presencial, causou a inaptidão da documentação apta a proceder a futura contratação junto ao ente público municipal.

Assim, observa-se que a realização da licitação pela Administração não atingiu o fim desejado, isto é, a contratação da solução para a sua necessidade, pois o licitante que compareceu, não atendeu aos requisitos de habilitação exigidos ou sua proposta não possui condições de ser classificada, o que caracterizou a licitação como fracassada.

Nesse diapasão, verifica-se que a legislação não guarda solução expressa para todos os problemas. Ela apenas traz alguns ingredientes que deverão ser utilizados para elaboração das mais variadas formas procedimentais. A finalização da licitação fracassada não está prevista expressamente na Lei, porém faticamente ela ocorre e sua procedimentalização pode ser absolutamente determinada com base no contexto legislativo e do processo de contratação pública.

Portanto, entende-se que uma licitação fracassada, para encerrar-se adequadamente, deve simplesmente assim ser declarada, devendo a Comissão Permanente de Licitação proceder a publicação de declaração fracassada, bem como providenciar a publicação de nova abertura de procedimento licitatório.

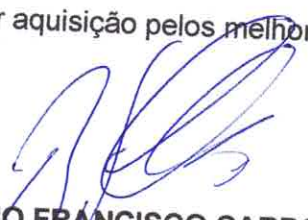
IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Municipal manifesta-se no sentido de que a Comissão Permanente de Licitação providencie a declaração/publicação de licitação fracassada, bem como recomendo que seja imediatamente publicado novo edital de licitação na MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO, em virtude da imperiosa necessidade do município, propiciando assim nova oportunidade de apresentação de documentos, busca por melhores preços e ainda a participação no maior número de interessados possível, nos termos da lei.

Sendo assim, resguardam-se os princípios licitatórios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo o respeito à supremacia do interesse público da sociedade viseuense, que é a contratação da melhor aquisição pelos melhores preços possíveis.

Eis o parecer, salvo melhor juízo¹.

Viseu/PA, 24 de junho de 2020.


BRUNO FRANCISCO CARDOSO
Procurador Jurídico Municipal
OAB/PA nº 26.329
Decreto nº 034/2020

¹ (MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 3101- 2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)