



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

PARECER N.024/2024/CMAAN
PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 9/2024-0003-CMAA
PREGÃO ELETRÔNICO N. 003/ CMAAN/2024
ASSUNTO: REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO POR CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO. REVOGAÇÃO DE PROCESSO
LICITATÓRIO POR CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.
INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE LEGAL.

1. RELATÓRIO

Por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, foi encaminhado a esta assessoria o processo n. 9/2024-0003-CMAA, para análise quanto a revogação do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico que objetivava a contratação de empresa fornecimento de material de expediente, com objetivo de atender à demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, no exercício 2024.

A documentação referente ao processo licitatório está disponível e foi acessada para emissão do parecer através do site Portal de Compras Públicas.

É a síntese do necessário.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n. 7



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu espectro de competências.

Por fim, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras, e serviços, conforme abaixo:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

- II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
- IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

No caso em análise, consta justificativa apresentada pela autoridade administrativa informando que ainda não criou catálogo próprio de compras, serviços e obras, tampouco catálogo de minutas, optando por adotar as minutas utilizadas pelo poder executivo federal, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 19 da Lei 14.133/2021.

2.3. DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DO PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.

O Princípio da Autotutela representa o poder que a Administração Pública possui de ter o controle do seus atos, podendo revê-los para trazer regularidade às suas condutas.

O ente estatal tem a garantia de anular os atos praticados em suas atividades essenciais, quando ilegais, ou revogá-los quando inoportunos ou inconvenientes.

Sobre o tema a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal informa que:

“ 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”.

No mesmo sentido, dispõe o art. 53 da Lei 9.784/99: “Art. 53. 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.”

Para tanto, revogação é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência. Ou seja, a revogação é a supressão de ato administrativo por motivo de interesse público posterior, que acabou por torná-lo inconveniente ou inoportuno. É a extinção do ato por exame de mérito da Administração Pública.

Importante também enfatizar que a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público são as pedras de toque do Direito Administrativo.

O Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado define a ideia de que o interesse público é supremo sobre o interesse particular, e as condutas estatais têm com finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Há sobreposição das garantias coletivas quando em conflito com as necessidades de um cidadão isoladamente.

O Princípio da Indisponibilidade do interesse público define os limites da atuação administrativa e decorre do fato de que a impossibilidade de abrir mão do interesse público deve estabelecer ao administrador os seus critérios de conduta.

Assim, sendo a supremacia do interesse público a consagração de que os interesses coletivos devem prevalecer sobre o interesse do administrador ou da Administração Pública, o princípio da indisponibilidade do interesse público vem firmar a ideia de que o interesse público não se encontra à disposição do administrador ou de quem quer que seja. Logo, o princípio da indisponibilidade serve para limitar a atuação desses agentes públicos, evitando o exercício de atividades com a intenção de buscar vantagens individuais.

2.4. DA REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO POR CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Vieram os autos para deliberação acerca da revogação do pregão eletrônico n. 9/2024-0003-CMAA, cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento de material de expediente, com objetivo de atender à demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, no exercício 2024.

Analisando o processo administrativo observa-se que encerrada a fase competitiva, as empresas G.B. de Souza Comercio-ME, João Victor Sousa Lopes EIRELI-ME e Papel Arte EIRELI-ME, restaram classificadas. Ato contínuo, encaminharam proposta ajustada ao lance final. Recebida a proposta ajustada ao lance final, as empresas foram advertidas pela pregoeira quanto a inexecutabilidade das propostas solicitando comprovação de executabilidade para os itens arrematados.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

As empresas vencedoras apresentaram declaração de que irão cumprir com a entrega dos itens pelo preço ofertado.

Após, a pregoeira encerrou a sessão proferindo o seguinte despacho: *“ A sessão será finalizada e os autos encaminhados para a autoridade competente para a análise quanto à adjudicação e homologação e providências que entender cabíveis ao caso em concreto”*.

Consta despacho do presidente da Câmara para que o coordenador do controle interno faça análise e emita parecer acerca da viabilidade da contratação dos itens com valores abaixo dos valores praticados no mercado.

O controle interno, por meio do parecer final de regularidade declarou que analisou integralmente o processo nº 9.2024-00003, referente ao pregão eletrônico 003/CMAAN/2024 manifestando nos seguintes termos:

(...)

(...) “embora referido processo licitatório se encontre revestido de todas as formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento e publicidade, não guarda segurança jurídica quanto à contratação.

Ainda que no decorrer da sessão a pregoeira tenha suscitado a importância da observação dos valores dos lances, os fornecedores participantes que foram habilitados arremataram os itens com valores extremamente abaixo dos valores praticados no mercado, o que causa preocupação à este órgão de controle no que diz respeito à fase da execução contratual.

Diante disso, visando resguardar a segurança jurídica dos atos praticados pela administração, bem como o equilíbrio na contratação, este órgão pugna pela revogação do processo em tela e pela publicação de novo aviso e realização de novo certame para contratação dos itens, objeto deste pregão”.

Para adentrarmos a análise quanto a legalidade da revogação do certame, destaca-se que a modalidade pregão conferi agilidade aos procedimentos licitatórios destinados à aquisição de bens e serviços. Dentre suas vantagens podemos citar: a) vantagens econômicas; b) ampliação de participantes e; c) simplificação e celeridade do procedimento licitatório.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

A fase de lances no pregão, ao possibilitar que os interessados reduzam os valores de suas propostas iniciais, acirra a competitividade do certame e aumenta a chance de obtenção de proposta mais vantajosa ao ente licitante.

Contudo, certas cautelas devem ser tomadas para que essa fase competitiva não conduza à seleção de proposta que, embora apresente menor valor, não atende aos requisitos de qualidade previstos no edital ou não se demonstra financeiramente exequível.

Importa-nos que o art. 11 da Lei 14.133/2021 traz como um dos objetivos do processo licitatório: *“assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso par a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.”*

O TCU já manifestou sobre o tema dizendo que:

“A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “menor preço a qualquer custo”. Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc. (Representação nº 1225/2014, Plenário, 2014).

Para melhor compreensão, diz-se que o preço é inexequível em licitação quando não demonstra sua viabilidade de execução por meio de dados e documentos que comprovem que seus custos e coeficientes de produtividade são compatíveis com o objeto contratado. Ou seja, é o preço que não se consegue executar, realizar, cumprir, irrealizável.

Apesar da Lei nº 14.133/2021, em alguns momentos, tratar da inexequibilidade do preço, foi omissa ao trazer um conceito objetivo e tampouco tratou da inexequibilidade nos casos de bens e serviços em geral. Vejamos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

(...)

III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

Art. 59. São desclassificadas as propostas que:

(...)

III – apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

(...)

§4°. No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

A Câmara Municipal de Água Azul do Norte ainda não normatizou a aplicação da Lei 14.133/2021, para tanto, utiliza-se das normativas do Governo Federal. Nesse tema, o Ministério da Economia através da SEGES, publicou a Instrução Normativa nº 73/2022 que trata sobre licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Referida instrução normativa considerou que no caso de bens e serviços em geral é indício de inexequibilidade das propostas os valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. Com ressalva de que os agentes de contratação deverão continuar com a realização de diligências, conforme art. 34, vejamos:

Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

I – que o custo da licitante ultrapassa o valor da proposta; e



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

II – inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

O entendimento majoritário da doutrina quanto as situações de inexecuibilidade, que em regra, apenas devem ser declaradas após a etapa de lances e depois de dar ao particular a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta, pegando como exemplo a posição de Marçal Justen Filho¹:

(...)

“f) em face da natureza específica do pregão, é impossível promover avaliação precisa da inexecuibilidade antes do término da fase de lances; g) se o lance vencedor do pregão apresentar-se como significativamente mais reduzido do que o valor do orçamento, incumbirá ao pregoeiro exigir do ofertante, antes de encerrar a etapa competitiva, comprovação de que sua oferta é exequível; h) no pregão, a comprovação da exequibilidade da oferta deverá fazer-se documentalmente, através de planilhas de custos, demonstrativos que evidenciem que o valor ofertado é suficiente para cobrir as despesas referidas no art. 48, inc. II, da Lei n.º 8.666; i) se o licitante não dispuser de informações concretas e confiáveis, deverá reputar-se sua proposta como inexecuível, eis que é irrelevante para a Lei e para a Administração que o sujeito atue com dolo ou culpa: quem não dispuser de informações acerca dos custos necessários a executar uma prestação não poderá assegurar que sua proposta será exequível; j) o ato convocatório deverá prever o dever de o licitante (ou seu representante) portar informações acerca dos custos em que incorrerá para executar a prestação, aptas e satisfatórias para justificar a proposta ou o lance que formular.”

No caso em análise as empresas classificadas apresentaram declaração de exequibilidade, contudo não apresentaram comprovação documental quanto a formação de

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão. Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Dialética, p. 189



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

preço. As empresas vencedoras não comprovaram que suas propostas estão dentro da margem mínima de exequibilidade, muito menos comprovaram existirem custos de oportunidade.

Ainda que a pregoeira tenha solicitado diligência quanto a comprovação de exequibilidade, ante a necessidade de identificar a melhor forma de realizar o interesse público, consubstanciado em uma contratação que seja ao mesmo tempo econômica e garanta o resultado pretendido, ao se deparar com a questão da inexecuibilidade das propostas e pela falta de subsídios que comprovem a exequibilidade, bem como pelo parecer emitido pelo controle interno pela revogação do processo licitatório, o ordenador solicitou parecer jurídico quanto a legalidade da revogação do certame.

Desse modo, temos que a Lei 14.133/2021 estabelece no inciso II do art. 71 que encerradas as fases de julgamento e habilitação, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior poderá revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade.

A revogação consiste no desfazimento do ato reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público. Praticado o ato, a administração identifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato. Nesse sentido, a lei determina que a revogação dependerá da ocorrência de fato superveniente devidamente comprovado.

Desse modo, a Administração, ao constatar a inconveniência e a importunidade, poderá rever o seu ato e consequentemente revogar o processo licitatório, respeitando-se assim os princípios da legalidade e da boa-fé administrativa.

Tem-se por revogação a extinção da licitação por razões de interesse público, um ato discricionário da administração. Embora discricionário, deve ser fundamentado e comprovado.

O juízo de conveniência para a revogação deve basear-se em fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar o ato. A inexecuibilidade das propostas configura ato superveniente e sua ocorrência é capaz de alterar o interesse público, de maneira que a licitação não seria mais conveniente e oportuna para atingir os objetivos buscados pelo poder público, considerados os princípios da legalidade e da eficiência.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Destaca-se que, por não ter havido a adjudicação, não cabe falar em abertura de prazo para contraditório e ampla defesa, uma vez que não há direito adquirido subjetivo das empresas vencedoras.

Havendo portanto, decisão fundamentada da administração pública, mediante juízo de conveniência e oportunidade, a licitação poderá ser revogada.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, essa assessoria jurídica se manifesta pela legalidade da revogação do certame.

É o parecer.

Água Azul do Norte-PA, 05 de março de 2024.

FLAVIANE CANDIDO
PEREIRA:93882386134

Assinado de forma digital por
FLAVIANE CANDIDO
PEREIRA:93882386134
Dados: 2024.04.05 22:38:29 -03'00'

FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA
ASSESSORA JURÍDICA
OAB/PA 12.261