



PARECER JURÍDICO

Interessada: Comissão de Licitação.
Ref.: Pregão Eletrônico nº 052/2022-PE/SRP
Assunto: Parecer Final.

EMENTA: PARECER FINAL. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 052/2022 PE/SRP – FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. OPINIÃO PELA NÃO HOMOLOGAÇÃO.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer final formulada pela CPL - Comissão Permanente de Licitação, referente à legalidade de realização do Processo Licitatório, objetivando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS**, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, em conformidade com a solicitação, termo de referência, descrição dos produtos e justificativa.

Conforme verificado na ata final do processo licitatório em epígrafe, as propostas vencedoras apresentarem valores **substancialmente inferiores ao preço de referência e ao preço praticado no mercado, sendo assim supostamente considerados preços inexequíveis**, em desacordo as regras previstas no edital da licitação, **itens 18.3 e 18.4 e art. 48 §1º da lei 8666/93**.

É o relatório.



II - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Ressalta-se, inicialmente, que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Cumprido destacar que cabe a esta Assessoria Jurídica, se ater apenas ao prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa, tampouco a análise de quantitativos e aos valores estabelecidos pelos licitantes no processo licitatório. A apreciação jurídica se dá, portanto, tão somente às questões de legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

A Lei nº 10.520/02, que disciplina a modalidade pregão, é bastante sucinta no que toca à aferição da inexecuibilidade das propostas, o inciso XI do artigo 4º, prescreve o seguinte:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

Em razão do tratamento sintético dado pela Lei nº 10.520/02, aplica-se à questão da inexecuibilidade, de forma subsidiária, o tratamento dispensado pela Lei nº 8.666/93.

A propósito, o inciso IV do artigo 43, da Lei nº 8.666/93 prescreve o seguinte:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ
CNPJ Nº. 83.268.011/0001-84
ASSESSORIA JURÍDICA - ASSEJUR



(...)

IV - **verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente**, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

Destarte, ressalta-se também o que estabelece o art. 44 em seu § 3º da lei de licitações:

Art. 44. **No julgamento das propostas**, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

(...)

§ 3º **Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado**, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Ademais, em complemento, o inciso II do artigo 48, também da Lei nº 8.666/93 determina que:

Art. 48. **Serão desclassificadas:**

(...)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ
CNPJ Nº. 83.268.011/0001-84
ASSESSORIA JURÍDICA - ASSEJUR



II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Ressalta-se, que o instrumento convocatório do referido pregão estabelece o seguinte:

18. DO JULGAMENTO DA PROPOSTA VENCEDORA E AMOSTRA

(...)

18.2 Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que apresentar preço final superior ao preço estimado.

18.3 **Considera-se inexequível a proposta que apresente preços global ou unitário simbólicos, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado,** acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

18.4. **A proposta que apresentar preço manifestamente inexequível, de acordo com o art. 48, combinado com o inciso, 40 e § 3º do 44 de lei 8666/93,** poderá ser oportunizada, no prazo de 02 (duas) horas, a demonstração da viabilidade dos valores ofertados, através da planilha de composição de custos, conforme precedentes do Tribunal de Contas da União – Acórdãos nº 2528/2012 (Relator Ministro- Substituto André Luis de Carvalho),



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ
CNPJ N.º. 83.268.011/0001-84
ASSESSORIA JURÍDICA - ASSEJUR



571/20136 (Relator Ministro Benjamin Zymler),
192/2013 (Relator Ministro Raimundo Carreiro) e
3092/2014 (Relator Ministro Bruno Dantas), e súmula
262 do TCU.

Assim sendo, pelo verificado no Ranking do processo, juntamente com a ato final, **verifica-se que os valores ofertados pelos vencedores por meio de lance, são consideravelmente a quem do valor de referência orçado pela administração, chegando alguns itens a ter 70% a menos do valor de cotado.**

Desta feita, entendemos **por mais prudente realizar a revogação do presente pregão**, a fim de preservar os princípios da ampla competitividade, tratamento isonômico, impessoalidade, moralidade, seleção da proposta mais vantajosa e economicidade.

A revogação de licitações, que se encontra no permissivo contido no art. 49, da Lei nº 8.666/93:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

No caso específico das revogações dos pregões eletrônicos, é previsto no Decreto nº 10.024/19, em seu artigo 50, regime jurídico semelhante ao descrito no ordenamento acima citado, senão vejamos:

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 fundamentado.

Sobre o tema a doutrina ensina que:

“A revogação caracteriza-se por ser um ato discricionário vinculado, ou seja, poderá ser utilizado desde que ocorram fatos supervenientes e pertinente(…)”

A licitação na modalidade pregão poderá ser **revogada desde que presentes razões pertinentes de interesse público derivados de fato superveniente devidamente comprovado, portanto ocorrido após a publicação do aviso, por ato motivado da autoridade que determinou a abertura do procedimento licitatório**, assegurado ampla defesa nos termos do art. 49, da Lei Federal nº 8.666/93.” (Tolosa Filho, Benedicto de, Pregão – uma nova modalidade de licitação – comentários teóricos e práticos, pregão presencial e pregão eletrônico. São Paulo: Dialética. 2008. Pág. 105)

Portanto, a Revogação é o ato apto a viabilizar o desfazimento da licitação e a suspensão da celebração de um futuro contrato com base em critérios de conveniência e oportunidade.

No presente caso, de acordo com as informações e documentos constantes nos autos, observa-se que houve um deságio muito grande quanto da fase de lances, chegando-se em alguns casos em mais de 70% (setenta por cento), apurando-se um valor muito inferior aquele praticado no mercado.

Sabe-se que a **Administração pública não pode realizar uma contratação nitidamente desvantajosa, simplesmente para cumprir o edital.** O



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ
CNPJ N°. 83.268.011/0001-84
ASSESSORIA JURÍDICA - ASSEJUR



que deve ser observado é o interesse público, hasteado no princípio da economicidade, impessoalidade e isonomia.

A Administração Pública deve estabelecer medidas no sentido de se salvaguardar do altíssimo risco de depreender-se tempo e recursos públicos, adjudicando o objeto do certame àquela proponente sem, no fim, obter resultado almejado.

No mais, há entendimento pacífico de nossos tribunais, que a Administração Pública se encontra respaldada no presente caso, com base na Súmula 473 editada pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

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.”

No mesmo rumo é a Súmula 346 também da Suprema Corte, senão vejamos:

SUMULA 346

“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.”

Portanto, de ofício ou por motivação de terceiros, a Administração Pública pode de plano, revogar o ato por motivo de conveniência ou oportunidade, para que não haja prejuízos a Administração e aos licitantes, uma vez que a



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ
CNPJ N.º. 83.268.011/0001-84
ASSESSORIA JURÍDICA - ASSEJUR



Administração exerce o controle sobre seus próprios atos, nos termos do que pressupõe o princípio da **Autotutela Administrativa**.

Por fim, concluindo a presente análise, cumpre-nos aduzir ainda que, no caso em tela, não há o que se falar em direito ao contraditório e ampla defesa por parte dos licitantes de que dispõe o § 3º do art. 49, da Lei nº 8.666/93, **posto que não houve a conclusão do certame licitatório, tampouco sua homologação pela autoridade superior**, possuindo este mera expectativa de direito de contratar com a Administração Pública e, assim, desnecessária a concessão de prazo para que os licitantes interpusessem recurso na esfera administrativa.

Portanto, não havendo direito adquirido aos licitantes, uma vez que, repita-se, não houve a homologação do presente certame pela autoridade superior capaz de ensejar o contraditório e ampla defesa, conclui-se não haver empecilho jurídico que obste a revogação do pregão.

Logo, pelo emprego da analogia – método prevalecente de integração de normas nos casos de lacuna legislativa, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei n. 4.657/42 – é evidente que, nos casos em que o critério de julgamento seja a melhor oferta, a estimativa de valor da contratação em valor irrisório ou diverso do praticado no mercado, ainda que possa ser sanado por eventuais propostas ou lances em preço superior, poderá configurar irregularidade por ausência de congruência entre o valor de mercado e a outorga de uso do bem da empresa.

Desta forma, não se vislumbra, no presente caso, qualquer óbice à revogação do processo licitatório em questão.

Nesse mesmo sentido, entende o TCU que a revogação da licitação em andamento, com base em interesse público devidamente justificado, não exige o estabelecimento do contraditório e da ampla defesa, visto que não se concretizou o direito adquirido nem o ato jurídico perfeito, decorrente da adjudicação do objeto licitado (TCU – Acórdão 111/2007 – Plenário).

No mais, não tendo havido a homologação do certame, não há falar em dever de indenizar aos particulares, portanto, despicienda a apuração de eventual



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ
CNPJ N.º. 83.268.011/0001-84
ASSESSORIA JURÍDICA - ASSEJUR



responsabilidade pelo cancelamento do certame, salvo se comprovado prejuízo à Administração.

III - DA CONCLUSÃO

Registro, por fim, que a análise consignada deste parecer se ateve às questões jurídicas na instrução do processo licitatório, nos termos da Lei n.º 8.666/93 e alterações.

Por todo o exposto, à luz dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais colhidos, esta Assessoria Jurídica, manifesta-se no sentido de **sugerir a Revogação do Pregão Eletrônico nº 052/2022 – PE-SRP-**, o qual tem como objeto a **Contratação de Empresa Especializada para o Fornecimento de gêneros alimentícios, a fim de salvaguardar a Administração, observando-se os princípios da economicidade, tratamento isonômico, ampla competitividade, impessoalidade, seleção da proposta mais vantajosa, e probidade administrativa, nos termos do art. 3º e 49º da lei nº 8.666/93 e art 50 do Decreto nº 10.024/19.**

É o parecer.

S. M. J.

Ipixuna do Pará, 19 de outubro de 2022.

AUGUSTO CÉSAR DE SOUZA BORGES
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA 13650