

PARECER JURÍDICO

Procedimento Administrativo Licitatório nº: **015/2023**

Interessado: **Comissão Permanente de Licitação.**

Pregoeira: **Maria Eliene Teixeira Barbosa.**

Empresas Participantes: **ALLERETOUR VIAGENS E TURISMO LTDA ME**, inscrita no CNPJ nº **08.436.055/0001-50**; **QUATRO ESTACOES TURISMO LTDA**, inscrita no CNPJ nº **28.706.434/0001-20**; **BILACORP VIAGENS E TURISMO LTDA EPP**, inscrita no CNPJ nº **27.829.511/0001-77**; **ILÓ TRAVEL TURISMO LTDA**, inscrita no CNPJ nº **37.297.469/0001-44**; **LVM VIAGENS E TURISMO LTDA**, inscrita no CNPJ nº **08.052.666/0001-03**; **P. N. A. ALVES AGENCIA DE VIAGENS E SERVICOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **32.246.491/0001-41**; **FPM PEDRA BRANCA TURISMO E IDIOMAS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **45.339.142/0001-16**; **C M AGENCIA DE SERVICOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **33.433.598/0001-61**; **E F DOS SANTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **35.907.949/0001-54**.

Assunto: **Pregão Eletrônico, sistema de registro de preços para a contratação de empresa especializada para o fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais para atender a Secretaria Municipal de Saúde do município de Viseu/PA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO NA MODALIDADE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO DE BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS PARA ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MAIOR DESCONTO. ERRO MATERIAL. NULIDADE PARCIAL DO CERTAME. LEI Nº 10.520/2002 E LEI Nº 8.666/93.

I – Licitação modalidade pregão eletrônico, sistema de registro de preços para a contratação de empresa especializada para o fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais para atender a Secretaria Municipal de Saúde do município de Viseu/PA.

II – Fase interna. Minuta de contrato e de edital. Legalidade e Possibilidade. Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019 e Decreto Municipal nº 036/2020. Existência de Parecer Jurídico favorável ao prosseguimento do certame. Erro material. Nulidade parcial do certame.

III – Fase Externa. Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. RELATÓRIO

1. Por despacho da Comissão Permanente de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da fase externa do Pregão Eletrônico nº 006/2023 - SRP, para sistema de registro de preços para a contratação de empresa especializada para o fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais para atender a Secretaria Municipal de Saúde do município de Viseu/PA.

2. Em estrita observância aos preceitos legais, observa-se que a fase interna do certame observou a forma dos atos essenciais ao prosseguimento do feito, conforme Parecer Jurídico existentes nas folhas 098 a 106 que entendeu pela regularidade da fase interna do processo administrativo.

3. Desta feita, passa-se a analisar a fase externa, numeradas a partir da folha 158, tendo a publicação do Edital e seus anexos – Fls. 108 a 157.
4. A Publicação do aviso de licitação do Pregão Eletrônico foi realizada no dia 31 de março de 2023, no Diário Oficial da União, Seção 3, nº 63, página 325, no Diário Oficial do Estado, nº 35.347, página 147 e no dia 03 de abril de 2023, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, nº 3218, página 130, conforme fls. 159, 160 e 161, respectivamente.
5. Ato contínuo foi emitido relatório de Propostas Registradas, seguido da Ata de Propostas às fls. 163 a 171.
6. Em análise do Termo de Cancelamento, inserto às fls. 173 a 177, observou-se que, após a fase de lances foi verificada a ocorrência de um erro quando da inserção do processo na plataforma que realiza os procedimentos eletrônicos do certame, qual seja, não foi observado que o critério de julgamento seria de maior desconto, conforme estabelecido no edital da licitação e, por uma falha, o certame foi disponibilizado para os licitantes como se o critério de julgamento adotado fosse o de menor lance, fato que gerou erro material, vício que afetaria todo o procedimento licitatório.
7. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica, para análise.
8. É o relatório.

02. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

9. 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.
10. 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”.
11. 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.

03. FUNDAMENTAÇÃO.

12. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e serviços, bem como a realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da*

igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

13. A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-lo aos princípios da norma geral (Lei Federal nº. 8666/93). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para o atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

14. Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

15. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

16. Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

17. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

18. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

19. Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

20. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

21. Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

22. Cumpre destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico, para aferição de consonância dos atos praticados com o regramento vigente.

03.1 DA FASE EXTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO.

23. Primeiramente cumpre salientar que no processo em comento a análise do presente é restrita aos parâmetros determinados pelas legislações atinentes à temática, quais sejam a Lei nº 8666/93, Lei nº 10.520/02, Decreto Nº 10.024/2019, Decreto 7.892/13 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Decreto 8.250/14 e Decreto Municipal nº 036/2020.

24. No tocante ao cumprimento do disposto no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 8.666/93, observa-se que após a publicação do edital foi respeitado o prazo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir do aviso de publicação do edital até a realização da sessão pública, para análise julgamento das propostas.

25. Compulsados os autos, adianta-se ser caso de anulação do procedimento licitatório, diante da verificação de vício na disponibilização do processo para os licitantes, ou seja, o critério de julgamento utilizado não condizia com o estabelecido no edital da licitação.

26. A anulação, oportuno mencionar, decorre do princípio da autotutela, consagrado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

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.

27. Vejamos o que dispõe a Lei 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.

28. Como ensina Marçal Justen Filho: “A anulação corresponde ao reconhecimento pela própria Administração do vício do ato administrativo, desfazendo-o e a seus efeitos (caso existentes)”.

29. Desta forma, quando a disponibilização do edital e seus anexos no sistema de gerenciamento da disputa é realizada de forma precisa, permite que o certame seja realizado com êxito, pois a avaliação dos quantitativos e valores será realizada de forma correta. Assim, evitando-se falhas não há prejuízo a competição e principalmente à própria execução do objeto licitado, fato que não ocorreu no presente caso, haja vista o prejuízo causado as licitantes pelo fato de não poderem oferecer seus lances da forma correta, devidamente estabelecida no instrumento convocatório.

30. Portanto, atendidos os requisitos do artigo supracitado poderá ser a licitação anulada ou revogada. De mais a mais, a Administração Pública tem o poder-dever, com ou sem provocação, de anular o ato administrativo, sem que isso se constitua em ato de ilegalidade ou abuso de poder, lição assentada pelo STF no enunciado das Súmulas 346 e 473. Senão vejamos:

04. CONCLUSÃO.

31. Desta feita, diante da impossibilidade do prosseguimento, opina-se pela anulação do certame, considerando o vício na fase concorrencial/externa, bem como ser uma das funções da Administração Pública resguardar a legalidade e o interesse público.

32. Ressalte-se que os eventos que ensejaram a nulidade do certame ocorreram em sua fase externa, após a emissão do parecer inicial por esta Procuradoria Jurídica.

33. Portanto, esta assessoria jurídica entende que o erro tem potencial suficiente de anular o certame, tanto pela indução errônea acerca dos lançamentos dos valores pelo maior desconto, como pela consequência mediata de não conduzir a "melhor oferta", sendo este o objetivo primordial de qualquer licitação.

34. Sendo assim, esta Procuradoria Jurídica, **sugere** anulação do procedimento licitatório, com espeque nos princípios da autotutela, da legalidade, do julgamento objetivo e da supremacia do interesse público, garantindo assim a segurança jurídica dos atos, devendo a administração observar os princípios do contraditório e da ampla defesa no presente caso.

35. É o parecer, salvo melhor juízo.

36. Retornem os autos a Pregoeira.

37. Viseu/PA, 19 de abril de 2023.

Procurador Geral do Município de Viseu-PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº. 13/2023