

PARECER JURÍDICO

Procedimento Administrativo Licitatório nº: **101/2023-CPL**

Interessado: **Comissão Permanente de Licitação.**

Pregoeiro: **Karineide Ferreira dos Santos.**

Assunto: **Revogação do Processo Licitatório Pregão Eletrônico nº 057/2023, cujo objeto é o sistema de registro de preços para a contratação de empresa especializada para fornecimento de aparelho de Raio – X Fixo Digital, para Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Viséu/PA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO NA MODALIDADE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE APARELHO DE RAIOS – X FIXO DIGITAL, PARA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO – UPA 24H, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE/FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VISEU/PA. DESFAZIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO. REFORMULAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. NECESSÁRIA REVISÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE DO ART. 49 DA LEI Nº 8.666/93.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. Preliminarmente, cumpre registrar que, em 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 10.520/2002 perdeu sua vigência, no entanto, conforme disposto no Acórdão nº 507/2023, de 22/03/2023, do Plenário do TCU, a eleição do regime antigo poderia ser feita até o termo final de vigência das leis previsto no art. 193, II, da NLLC, devendo, para tanto, a publicação do Edital ser materializada até 31/12/2023, o que ocorreu no presente caso, por esse motivo este parecer terá como fundamento legal o disposto na Lei nº 10.520/2002, ainda que revogada.

2. 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.

3. 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”.

4. 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.

02. RELATÓRIO

5. Por intermédio do Ofício nº 114/2024/CPL, a Comissão Permanente de Licitação encaminha a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para emissão de parecer final no processo licitatório Pregão Eletrônico nº 057/2023 – SRP, cujo desfecho se deu pelo

desfazimento do procedimento com sua conseqüente REVOGAÇÃO, motivada pela necessidade de reformulação do projeto básico e necessária revisão do termo de referência.

6. 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 existente nas folhas 117 a 126 que entendeu pela regularidade da fase interna do processo administrativo.

7. Desta feita, passa-se a analisar a fase externa, numeradas a partir da folha 182, tendo a publicação do Edital e seus anexos – Fls. 128 a 181.

8. A Publicação do aviso de licitação do Pregão Eletrônico foi realizada no dia 28 de dezembro de 2023 no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, nº 3402, página 99, no dia 30 de dezembro de 2023 em jornal de grande circulação, “Diário do Pará”, caderno Economia, página B12 e no dia 02 de janeiro de 2024 no Diário Oficial da União, Seção 3, nº 1, página 270, conforme fls. 183, 184, 185 e 186, respectivamente.

9. Verifica-se que abertura do certame foi adiada, conforme publicação realizada no dia 09 de janeiro de 2024, no Diário Oficial da União, Seção 3, nº 6, página 271, Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, nº 3409, página 103 e Diário Oficial do Estado do Pará, nº 35.673, página 110, conforme fls. 188, 189 e 190.

10. Encontra-se às fls. 192 a 225, o Ofício nº 037/2024/CPL, o qual encaminha à Secretaria Municipal de Saúde as impugnações realizadas pelas empresas KONICA MINOLTA HEALTHCARE DO BRASIL IND. DE EQUIP. MÉDICOS LTDA, NOVA MÉDICA COM. E SEV. DE PRODUTOS HOSPITALARES, CANON MEDICAL SYSTEMS DO BRASIL LTDA e VMI TECNOLOGIAS LTDA, bem como as respectivas peças impugnatórias.

11. Observa-se que a Secretaria Municipal de Saúde, enviou o Ofício nº 176/2024/GS/SEMUS/PMV, para a Pregoeira, onde, requer a revogação do processo licitatório, justificando seu pedido da seguinte forma:

No que diz respeito às razões que ensejaram a presente solicitação de desfazimento do processo licitatório, com sua conseqüente REVOGAÇÃO, verificou-se, após análise criteriosa, que existe a necessidade de reformular o Projeto Básico que deu base a instauração do procedimento administrativo para a contratação do objeto pretendido, sendo necessária a realização de mudanças no Termo de Referência, com atualização das características mínimas do equipamento a ser licitado, bem como dos valores de mercado, que devem refletir o momento atual, demonstrando, por esses motivos, os fatos ensejadores da presente solicitação de REVOGAÇÃO do processo licitatório em questão passa-se a fundamentação legal.

12. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica, seguidos de Minuta de Edital e documentos anexos, para análise.

13. É o relatório.

03. FUNDAMENTAÇÃO.

14. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e 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.*

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.”*

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. Pois bem, cuida o presente caso de pregão eletrônico, cujo objetivo é o sistema de registro de preços para a futura e eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais, em virtude do cancelamento do Pregão Eletrônico 006/2023-SRP, objetivando atender a Secretaria Municipal de Saúde de Viséu-PA.

25. Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão, deve-se observar o que o Estatuto de Licitações indicada determina em seu art. 3º, o qual transcreve-se abaixo:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

26. Analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do certame partiu de autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade de sua aquisição, bem como do quantitativo a ser licitado, possuindo a respectiva cotação do objeto (maior desconto) e a previsão orçamentária para tanto.

27. No entanto, esta mesma autoridade competente, ao verificar, após os pedidos de impugnação apresentados, que as especificações técnicas mínimas constantes no processo necessitavam de atualização, tanto em suas características como em seu valor correspondente de mercado, usou do princípio da autotutela administrativa e da prerrogativa constante no art. 49 da Lei

nº 8.666/93 e decidiu por REVOGAR o presente processo licitatório para as devidas adequações necessárias.

28. Pois bem, é cediço que o processo licitatório se realiza mediante uma série de atos administrativos, pelos quais a Administração se manifesta, em estrita obediência ao regramento jurídico que rege a matéria e, em razão disso, essa série de atos sofre um controle por parte do próprio Poder Público.

29. Esse controle que a Administração exerce sobre seus atos caracteriza o princípio da autotutela administrativa. Esse princípio foi firmado legalmente por duas súmulas, a saber:

Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal – *A administração pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal – *A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade**, rejeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifo nosso)*

30. Essas súmulas estabelecem então que a Administração poderá revogar, por motivo de interesse público, ou anular, em caso de ilegalidade, seus atos.

31. Acerca da anulação, o artigo 49 da Lei nº 8.666/93 dispõe o seguinte:

*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.** (grifo nosso)*

32. Além disso, o item 28.2 do Edital acostado aos autos, prevê tal possibilidade nos termos transcritos abaixo:

28.2. A autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação por razões de interesse público, derivado de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado.

33. Nesse sentido, tendo em vista razões de interesse público decorrente de fato superveniente, necessário que seja a licitação revogada para que se proceda uma melhor avaliação de todos os termos do edital e seus anexos, em especial do Termo de Referência, no tocante a correta especificação e obtenção de valor estimado, a fim de que a licitação de fato atenda, em toda a sua totalidade, as necessidades da Administração.

34. Portanto, a revogação de licitações valendo-se da discricionariedade, levando em consideração a conveniência do órgão licitante em relação ao interesse público, e respeitando os princípios contidos no art. 3º da Lei de Licitações, é medida perfeitamente legal.

35. Sobre o tema, Marçal Justen Filho leciona que *“A revogação do ato administrativo funda-se em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público. No exercício de competência discricionária, a Administração desfaz seu ato anterior para reputá-lo incompatível*

com o interesse público. (...). Após praticar o ato, a Administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá, então, o desfazimento do ato anterior”.

36. Ante o exposto, entende-se que o ato de revogação realizado se encontra em consonância ao prescrito na legislação, podendo surtir os efeitos pretendidos.

04. CONCLUSÃO.

37. Sendo assim, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos jurídicos pertinentes a matéria, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela REVOGAÇÃO do processo licitatório em tela, nos termos do artigo 49 da Lei 8.666/93, devendo a Administração dar publicidade sobre a decisão, bem como, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, observar o prazo recursal previsto no art. 109, I, “c”, do Estatuto de Licitações.

38. Retornem os autos a Pregoeira.

Viseu/PA, 20 de fevereiro de 2024.

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