



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório: **Pregão Presencial nº 001/2020**

Interessado: **Comissão Permanente de Licitação**

Pregoeira: **Maria Eliene Teixeira Barbosa**

Empresa Vencedora: **Licitação Anulada**

Objeto: **Contratação de empresa especializada para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ao longo de 12 (doze) meses para atender a demanda da Secretaria Municipal de Educação e Ensino do Município de Viseu/PA.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. DETECÇÃO DE
ERRO EM LICITAÇÃO QUE A TORNA NULA.
EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA.
ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE.

I. DO CONTEÚDO DA CONSULTA

Consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação de Viseu/PA acerca de como proceder diante de erro insanável em procedimento licitatório, constante no Termo de Referência, detectado na Seção de Abertura de Realização do Pregão Presencial nº 001/2020, ocorrida no dia 28 de janeiro de 2020, conforme fls. 629 a 637.

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".



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



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.

III. DA ANÁLISE DO PROCESSO

III.1. DOS FATOS OCORRIDOS NO PROCESSO

Trata-se do Pregão Presencial nº 001/2020 SRP, que tem como objeto o registro de preços visando a contratação de empresa especializada para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ao longo de 12 (doze) meses para atender a demanda da Secretaria Municipal de Educação e Ensino do Município de Viseu/PA., com base no Decreto Federal nº 7.892/2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, na Lei nº 10.520/2002 que instituiu o Pregão como modalidade de licitação, além da Lei Geral de Licitações nº 8.666/93.

Ressalte-se que as despesas geradas pelo objeto em epígrafe, estão previstas na Lei Municipal nº 527/2019 – Lei Orçamentária Anual para o ano de 2020, e têm sua importância na manutenção de serviços necessários ao atendimento à população, atendendo assim o princípio finalístico da supremacia do interesse público.

A fase interna do aludido Pregão Presencial fora analisada de forma favorável por esta Procuradoria Jurídica Municipal, conforme parecer constante nas folhas 172 a 182, Volume I do presente procedimento administrativo licitatório.

Desta feita, passa-se a analisar a fase externa, numeradas no Volume I de folhas 183 a 511 e no Volume II de folhas 512 a 637:

- Edital e seus anexos – Fls. 183 a 238;
- Publicação do aviso de licitação do Pregão Presencial nº 01/2020 SRP, no dia 06 de janeiro de 2019, no Diário Oficial da União, Seção 3, nº 3, páginas 144 e 145, no Diário Oficial do Estado do Pará edição do dia 06/01/2020, nº 34081 e Jornais de Grande Circulação - Fls. 239 a 244;
- Pedido de Impugnação de Edital pela Empresa RCVR Comércio – CNPJ nº 15.300.567/0001-50, questionando a apresentação de amostras na abertura dos envelopes – Fls. 250 a 263.
- Decisão da Ilustríssima Pregoeira acerca da Impugnação, decidindo motivadamente pelo indeferimento do pleito – Fls. 264 a 269;
- Documentos de Credenciamento, Propostas de Preços e Habilitação das empresas participantes do certame, quais sejam: APS CASTROCOMÉRCIO EIRELI-EPP, CNPJ: 25.080.014/0001-93; BOM DEMAIS ALIMENTOS COMÉRCIO EIRELI, CNPJ:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



63.867.642/0001-02; FR RODRIGUES MARTINS COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI, CNPJ: 29.737.361/0001-05; JIAR COMÉRCIO VAREJISTA EIRELI, CNPJ: 20.018.356/0001-60; MEIO A MEIO VISEU LTDA EPP, CNPJ: 26.862.636/0001-36; PONTO COM INFORMÁTICA, CNPJ: 19.211.476/0001-08; RCVR DE OLIVEIRA EPP, CNPJ: 15.300.567/0001-50; Fls. 271 a 593;

- Ata de realização Pregão Presencial nº 001/2020 SRP, de abertura dia 17 de janeiro de 2020 às 14h, procedidos os andamentos de estilo, ficando apenas a empresa MEIO A MEIO VISEU LTDA, impedida de formular lances em virtude de não apresentação de documentação comprobatória, suspenso o certame às 16h25 - Fls. 595 a 599.
- Apresentado Recurso pela Empresa MEIO A MEIO VISEU, em discordância com o seu descredenciamento – Fls. 601 a 605;
- Decisão da Ilustríssima Pregoeira acerca do Recurso, decidindo favoravelmente à empresa – Fls. 607 a 613;
- Relatório de aceitabilidade – Fls. 616 a 627;
- Ata de reabertura do Pregão Presencial nº 001/2020, no dia 28 de janeiro de 2020 às 10h20, onde consta que após vários questionamentos por parte das licitantes, além da participação do conselho escolar do município de Viseu/PA, restou decidido pelo “cancelamento” do presente processo, em virtude de “vícios insanáveis” no edital – Fls. 629 a 634.

Após, vieram os autos a esta Procuradoria Geral do Município para Consulta e emissão de Parecer Jurídico Final, através de despacho motivado da Ilustríssima Senhora Pregoeira, do qual merecem destaque os seguintes excertos:

“...Manifesto que ato praticado, deu-se com esteio há uma ampla análise de todo o procedimento, após alegações das empresas participantes, que antes mesmo da oferta de lances, questionaram o “Termo de Referência”, o qual trazia divergências de embalagens, produtos por marca descontinuadas, marca ofertada não trabalhando com o referido produto e seria subjetivo para compor a proposta de preços, logo os itens apresentados pelas empresas seriam “Falsos”.

Destaco que estavam presentes a Nutricionista e os representantes do Conselho da Alimentação Escolar, os quais foram unânimes quanto o erro na elaboração do Termo de Referência. O qual avaliei não apenas a necessidade imediata de aquisição, mas o impacto e as consequências que geraria, causando portanto danos ao erário público, pelos vícios materiais insanáveis,

Administração Pública, legitimada pelo Princípio da Autotutela guarda para si a possibilidade de rever seus próprios atos, o que fora visto no presente procedimento através da área técnica (Nutricionista), que corroborou a existência de erros no termo de referência.

Desta feita, como autoridade no referido procedimento e não exigindo a formalidade e tão pouco prazo determinado para cancelamento do referido processo utilizei o referido princípio; art. 49 da lei 8.666/93, sumula 346 com base para o referido cancelamento. O qual em Ata de Sessão Pública datado e assinado no dia 28 de janeiro de 2020 é demonstrado o ato que ensejou o referido cancelamento...” (grifos do autor)



III.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa.

Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que a Administração pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada. Veja:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963).

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. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969)

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

III.3. DO CASO CONCRETO. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO POR CONTA DE CONSTATAÇÃO SUPERVENIENTE DE ERRO EM EDITAL DE LICITAÇÃO – TERMO DE REFERÊNCIA.

Tomando como base os esclarecimentos preliminares, resta claro que, em havendo ilegalidades nos seus atos, a administração está obrigada a anulá-los independente de qualquer intervenção judicial. É seu dever anular atos ilegais, pois deles não se originam direitos.

No que tange especificamente à anulação de procedimento licitatório, Hely Lopes Meireles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª edição. São Paulo: Editora



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Malheiros – 2004. P.302.) a conceitua como sendo “a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade”. O nobre administrativista acrescenta que a anulação “pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital”.

Desta feita, considerando o Termo de Referência ser parte integrante do Edital de Licitação, está passível de aplicabilidade do presente entendimento, pois conforme relatado, a irregularidade foi suscitada no momento da realização do certame, não sendo possível mantê-lo com o simples saneamento, dada a inviabilidade de coerência das propostas apresentadas pelos diversos licitantes.

Quanto ao Termo de Referência, deve-se observar o disposto no Art. 3º, I, II e III da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, conforme 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 ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; (grifos do autor)

Desta forma, verificou-se que a ilustríssima Pregoeira Maria Eliene Teixeira Barbosa recorreu corretamente à norma contida no art. 49 da Lei nº 8.666/93, bem como às súmulas 346 e 473 do STF. Pois, estes dispositivos fixam que “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”.

Assim, verificando a ocorrência de nulidades de caráter absoluto, outra alternativa não resta à administração senão a de determinar a anulação de todo o procedimento licitatório maculado. Caso não atue dessa forma, a administração será considerada conivente com a ilegalidade.

Portanto, diante destes esclarecimentos, reitera-se que em sendo constatada verdadeira nulidade no procedimento licitatório, deve a administração anulá-lo para então realizá-lo em conformidade com os ditames legais.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



IV. CONCLUSÃO


Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Municipal manifesta-se no sentido de que a Comissão Permanente de Licitação agiu corretamente ao declarar nulo de pleno direito o Pregão Presencial nº 001/2020 SRP, com base no art. 49 da Lei nº 8.666/93, bem como nas Súmulas 346 e 473 do STF, pois o certame não possuía a possibilidade de simples saneamento, prejudicando sua finalidade de satisfação ao interesse público, que é a contratação do objeto em epígrafe.

Ressalte-se por fim, que as partes foram cientificadas do ato de anulação na própria ata de realização do certame ocorrido em 28/01/2020, assinada por todas as licitantes, propiciando assim, a concordância das partes, o contraditório e a ampla defesa, findando o prazo recursal previsto no art. 109, I, "c" da Lei 8.666/93 em 03/02/2020, sem manifestação de discordância por nenhuma das empresas.

Desta forma, RECOMENDA-SE a confecção de novo Termo de Referência, com a consequente publicação de novo procedimento administrativo licitatório, observadas as formalidades técnicas e legais em sua elaboração.

Eis o Parecer,
S.M.J.

Viseu/PA, 06 de fevereiro de 2020.


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