

PARECER JURÍDICO

Procedimento Administrativo Licitatório nº: **103/2023-CPL**

Interessado: **Comissão Permanente de Licitação.**

Pregoeiro: **Karineide Ferreira dos Santos.**

Assunto: **Solicitação de análise da possibilidade de anulação do Processo Licitatório Pregão Eletrônico, sistema de registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, compreendendo os serviços de emissão, marcação, remarcação, reembolso, cancelamento e check-in aos pacientes cadastrados no programa de tratamento fora do domicílio – TFD (Portaria MS nº 55/99), objetivando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS DE EMISSÃO, MARCAÇÃO, REMARCAÇÃO, REEMBOLSO, CANCELAMENTO E CHECK-IN AOS PACIENTES CADASTRADOS NO PROGRAMA DE TRATAMENTO FORA DO DOMICÍLIO – TFD (PORTARIA MS Nº 55/99), OBJETIVANDO 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. REVISÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE DO ART. 49 DA LEI Nº 8.666/93.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. 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.

2. 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 inexistência”. 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”.

3. 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

4. Por despacho da Comissão Permanente de Licitação, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para emissão de parecer sobre a possibilidade de desfazimento do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 059/2023, tendo como motivação a necessidade de reformulação do projeto básico, a necessária revisão do termo de referência e do critério de julgamento a ser utilizado.

5. 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 125 a 133, que entendeu pela regularidade da fase preparatória do procedimento administrativo.
6. Verifica-se que a abertura do certame foi devidamente publicada nos periódicos oficiais, bem como, se encontra nos autos, às fls. 193, o Relatório de Dúvidas do Processo.
7. Encontra-se encartado aos autos, às fls. 197 a 198, o Despacho em que a pregoeira encaminha o processo para a área requisitante da contratação, pra que esta se manifeste acerca das solicitações de esclarecimento de dúvidas apresentadas.
8. Em continuidade dos atos, encontramos às fls. 200 a 201, a resposta da Secretaria Requisitante, na qual, ante os questionamentos apresentados e havendo a necessidade de adequação no planejamento da contratação é solicitada a anulação do certame.
9. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica, seguidos de Minuta de Edital e documentos anexos, para análise.
10. É o relatório.

03. FUNDAMENTAÇÃO.

11. 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.*

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.”

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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 o*

*tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogalos, por motivo de conveniência e oportunidade**, rejeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifo nosso)*

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

24. 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)*

25. Como se pode depreender da análise dos autos, os motivos alegados para o desfazimento do processo licitatório não se enquadram como vício de legalidade, tratando-se tão somente de irregularidades no planejamento do procedimento, o que leva a necessidade de realizar correções para que seja alcançado o interesse público na pretensa contratação.

26. Nota-se, portanto, que o instituto correto a ser utilizado no presente caso é de revogação, conforme dispõe o art. 49 da Lei nº 8666/93, acima descrito.

27. 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.

28. 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 Estatuto de Licitações, é medida perfeitamente legal.

29. 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”*.

30. É de se registrar que não se vislumbra violação a direito adquirido, no caso, em razão da revogação, já que sequer houve a apresentação de propostas ou fase de lances, de modo que ainda não há qualquer direito a ser protegido.

31. Com efeito, tendo em vista que foi averiguado posteriormente fato que colide com o interesse público e gera prejuízo à Administração ante a inviabilidade da execução dos atos subsequentes do certame, possível é a sua revogação.

32. 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.

33. 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, 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.

34. Retornem os autos ao Pregoeiro.

Viseu/PA, 29 de janeiro de 2024.

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