

PARECER JURÍDICO CONCLUSIVO Nº. 817/2021 – L.C.

Interessado: Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura.
Referência: Licitação na modalidade Pregão Presencial, sob Sistema de Registro de Preço nº 043/2021.
Protocolo nº: 2021008984.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER FINAL – LICITAÇÃO FRACASSADA – LEI FEDERAL Nº 10.520/02 C/C Nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, por sua chefia, o Processo Administrativo de nº 2021008984, que trata sobre licitação na modalidade Pregão Presencial, via Sistema de Registro de Preços, autuado sob nº 043/2021.

Referido procedimento desenvolveu-se a partir de demanda advinda da Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura deste Município de Catalão/GO, cujo objeto é *“Registro de Preços para **Futura e Eventual** aquisição de insumos para fabricação de mata-burros e manutenção de pontes, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura, pelo período de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos (anexo 1).”*

Concluída a fase inicial do procedimento (fase interna), esta Procuradoria Jurídica, via de um de seus componentes habilitados, emitiu parecer consultivo acerca da

conformidade das minutas do Edital e anexos, exarando considerações sobre referida fase, consoante se tem do Parecer Jurídico nº 594/2021-L.C., dado em 11 de maio de 2021.

No dia 14 de maio de 2021 o Instrumento Convocatório e seus anexos tornaram-se públicos para a finalidade do processo, junto ao mural físico da Prefeitura de Catalão e em seu sítio eletrônico, no Diário Oficial do Estado de Goiás sob nº 23.552, protocolo nº 231419, no Jornal Diário do Estado (de grande circulação) bem como no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (recibo:5e987919-aae8-45c3-9725-8698b6dedfc2).

Aos 28 dias do mês de maio de 2021 foi realizada sessão pública de recebimento das propostas, oportunidade em que houve o comparecimento de 01 (uma) empresa interessada.

Em análise dos documentos componentes da fase da sessão pública e do que registrado na respectiva ata, infere-se que os atos foram praticados na seguinte ordem: credenciamento dos representantes das licitantes; declaração de atendimento e da entrega dos envelopes; abertura dos envelopes de propostas; fase de lances e, derradeiramente, abertura dos envelopes de habilitação das empresas licitantes.

Finalizada a sessão, adveio por remessa a este Órgão Consultivo a íntegra do feito, para que se fizesse a presente análise quanto à legalidade dos atos até então praticados.

Em síntese, é o relato do que basta.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. –NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao Gestor sua autonomia decisória sobre

eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, que impeçam ou eventualmente obstaculize o regular sequenciamento do feito.

Tem a referida atuação jurídica, quanto ao momento legal do presente procedimento, a incumbência de análise quanto à conformidade dos atos praticados durante todo o processo com as disposições legais e normativas incidentes.

É instrumento jurídico obrigatório que possui o condão de auxiliar no controle interno dos atos administrativos. Tem natureza consultiva, na medida em que a partir de seu conteúdo é que o Gestor avaliará a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela homologação do certame, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

A extensão do presente é vinculada ao aspecto jurídico do processo administrativo, somente. Quer-se com isso dizer que nada que diga respeito à técnica do objeto da contratação, bem assim a magnitude do que é licitado deva ser expedido juízo de valor jurídico, pressupondo ter o Gestor se municiado de toda capacidade técnica e conhecimentos específicos sobre o que é adquirido *latu sensu*, ao fim precípua de alcançar o interesse da Administração Pública.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico-opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 8.666/93, mormente as disposições do artigo 38, inciso VI, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Por assimetria legal, o mesmo se tem por exigência a orientação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) explicitada na Instrução Normativa nº 010/2015, segundo a qual:

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:

[...]

VI – Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos a) instrução e formação do processo administrativo; b) motivação da pretensa contratação; c) regularidade do procedimento; d) adequação do conteúdo do Edital e seus anexos. Nesse enfoque, tecidas tais considerações, passamos à análise do processo epigrafado.

2.2. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO UTILIZADA:

O feito fora autuado na modalidade Pregão Presencial pela Comissão de Licitação.

Pregão é, nos termos da legislação extravagante que o regula (Lei Federal nº 10.520/2002¹, modalidade de licitação destinada a aquisição de bens e serviços comuns, considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam, de maneira objetiva e concreta, serem discriminados.

Assim é o entendimento do TCU – Tribunal de Contas da União, afirmando a viabilidade da licitação na modalidade pregão presencial, independentemente do valor e

¹Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

complexidade, quando possíveis, objetivamente, as definições quanto a padrões de desempenho e qualidade:

A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade. Acórdão 2172/2008 Plenário.

O exercício da análise da conformidade legal do processo administrativo, sob o ponto de vista do direito positivo aplicado ao caso em tela, fica restrito, portanto, na Lei nº 10.520/2002, na Lei Complementar nº 123/06, em consonância com as disposições da Lei 8.666/93 (aplicada subsidiariamente) e com as normas da Constituição da República, que lhes dão fundamento de validade, acrescido da regulamentação advinda do Decreto nº 7.892/13, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços e da Instrução Normativa 10/2015 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO.

Em detida análise do feito, já se observa ter o mesmo adequado quanto à modalidade de licitação utilizada, na medida em que o objeto de contratação está a se tratar de bem claramente conceituado como comum, de possível e objetiva individualização quanto aos padrões de desempenho e qualidade, uma vez tratar-se de futura e eventual aquisição de *“Registro de Preços para **Futura e Eventual** aquisição de insumos para fabricação de mata-burros e manutenção de pontes, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura, pelo período de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos (anexo 1).”*

2.3. DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP:

Conforme se tem do Edital de Licitação em referência, adotou-se o Sistema de Registro de Preços de que trata o Decreto 7.892/2013, por ter julgado a Administração ser a melhor forma de aquisição do objeto licitado, uma vez que a demanda pode variar de acordo com as necessidades recorrentes do Órgão Licitante.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006:

“Registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP”

Veja que não se trata de uma nova modalidade de licitação, representando tão somente uma forma de se garantir juridicamente o bem licitado, pelo preço e condições dispostas no certame, durante um período de tempo, para socorrer eventual e futura demanda.

Para Marçal Justen Filho, a definição para o instituto é a seguinte:

“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. [...] O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005.)

Ao caso, acertadamente fora adotado o Sistema de Registro de Preços para a aquisição, tratando-se de medida que visa garantir vantagem ao Município de Catalão/GO, pelo período de duração do pacto, a teor e em respeito às prescrições do Decreto Federal nº 7.892/13, artigo 3º, inciso I e IV:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

(...)

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

(...)

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Do exposto, ao caso não se verifica óbice jurídico qualquer quanto à utilização das previsões contidas no Decreto Federal nº 7.892/13, sendo que tal reflete melhor vantagem econômica e logística ao Órgão Licitante.

2.4. DA FORMAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO:

2.4.1 – FASE INTERNA:

Em análise ao Pregão Presencial em referência, verifico a presença clara dos atos que compõem a fase interna do procedimento, tendo sido previstos, quanto aos documentos suficientes, tal como atestado pelo Parecer Jurídico nº 594/2021-L.C., dado em 11 de maio de 2021.

Infere-se que os documentos complementares a que alude a Instrução Normativa 10/2015 (art. 3º), Lei Federal nº 10.520/2002 (art. 3º) e Decreto Federal nº 3.555/00 (art. 8º) estão todos carreados ao feito, dando confirmação da observância legal do procedimento no que diz respeito à fase interna.

Quanto aos elementos inerentes ao Instrumento Convocatório, a conclusão não se mostra divergente, porquanto observados todos os requisitos legais na sua confecção, como também atestado Parecer Jurídico nº 594/2021-L.C., dado em 11 de maio de 2021.

Convém elucidar, a esta altura, a retidão quanto à justificativa da contratação, em que restaram satisfeitas as exigências pertinentes à demonstração da necessidade da Secretaria Municipal de Transporte e Infraestrutura, correlacionada com o objeto licitado.

Bem instruído o feito neste ponto, a demonstrar o cumprimento dos requisitos dispostos nos art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93 e art. 2º, caput, e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/99 e Lei 10.520/02, artigo 3º, incisos I e II.

Ademais, objetivamente definido o foco da aquisição, guardando pertinência com os diplomas legais acima mencionados, obedecendo também a IN 10/2015 – TCM/GO e orientação do Tribunal de Contas da União, via da Súmula 177:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

Além disso, o Instrumento Convocatório aplicou o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, por expressa permissão da Lei Complementar nº 123/2006, tendo sido respeitadas todas as condições e critérios de desempate em tais circunstâncias.

Satisfeitos, quanto à exclusividade dos itens e também ao disposto na Instrução Normativa nº 08/2016 – TCM/GO.

Desta forma, portanto, satisfeitas as obrigações de Lei quanto aos elementos essenciais do processo em sua formação – fase preparatória, inexistente óbice, na fase interna que impeça a conclusão do feito.

2.4.2 – FASE EXTERNA:

Iniciada² a fase externa do Pregão Presencial epigrafado com a divulgação do Instrumento Convocatório e seus componentes anexos no dia 14 de maio de 2021, junto ao mural físico da Prefeitura de Catalão e em seu sítio eletrônico, no Diário Oficial do Estado de Goiás sob nº 23.552, protocolo nº 231419, no Jornal Diário do Estado (de grande circulação) bem como no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (recibo:5e987919-aae8-45c3-9725-8698b6dedfc2).

Nestes termos, prescreve a Lei 10.520/02 em seu artigo 4º, inciso V:

Art. 4º [...]:

(...)

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

Assim, considerando que a data da última publicação do Edital ocorreu no dia 14 de maio de 2021, e a data da efetiva sessão definida no Instrumento Convocatório para 28 de maio de 2021, tendo respeitado o prazo mínimo acima elucidado, de 08 (oito) dias úteis entre a última data de publicação³ e apresentação das propostas.

²Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2; II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital; III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso; IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998:

³ Lei nº 8.666/93 - Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[...]

Na sessão pública, os representantes legais das licitantes compareceram munidos da documentação de credenciamento, inclusive procuração com poderes especiais, na forma definida em Lei (art. 4º, inciso VI da Lei 10.520/02) e contida no Instrumento Convocatório.

No certame, participou 01 (uma) empresa, qual seja:

EMPRESA	CNPJ/MF	REPRESENTANTE
OXISEG EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E SOLDAGEM LTDA	04.812.648/0001-13	JULIANA VIEIRA DE CARVALHO (CPF/MF:837.390.171-04)

Consoante se vê da análise detida das propostas apresentadas, com fulcro no menor preço ofertado à espécie, por item, os valores apresentados sobrelevaram os preços estimados no Termo de Referência.

A licitação, consoante expressamente estatuído no artigo 37, XXI, do Texto Maior, funda-se no procedimento por excelência para contratação de obras e serviços de engenharia, aquisições, alienações, locações e serviços gerais no plano da Administração Pública, presidida por uma gama de princípios norteadores do interesse público, dentre os quais destaca-se a impessoalidade, moralidade e eficiência, diretrizes que evidenciam e simbolizam o objetivo maior das licitações, a saber: possibilitar a apresentação de propostas pelo maior número de interessados e, conseqüentemente, lograr êxito na contratação.

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

Preliminarmente, registra-se que licitação fracassada diverge de licitação deserta, dado que a primeira caracteriza-se quando há participantes no processo licitatório, porém, todos são inabilitados ou todas as propostas são desclassificadas. Já a segunda situação ocorre quando não comparecerem interessados no certame realizado. Portanto, deve ser conferido aos institutos desdobramentos diferenciados, conforme vejamos adiante.

Isto posto, o presente processo com vistas à contratação de empresa para aquisição de insumos para fabricação de mata-burros e manutenção de pontes, restou fracassado, haja vista que as participantes tiveram suas propostas desclassificadas em razão dos valores apresentados sobrelevarem os preços estimados no Termo de Referência.

Nesses termos, reza o art. 48, II, da Lei nº 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

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.

No mesmo sentido é o item 11 do Edital licitatório em análise:

11.5. Para efeito de classificação das propostas, o Pregoeiro considerará o preço POR ITEM constante em cada proposta, sendo desclassificadas as propostas:

a) Cujo objeto não atenda as especificações, prazos e condições fixados neste Edital;

J

b) Que apresentem preço baseado exclusivamente em proposta das demais licitantes.

A consagrada administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ acerca da **licitação fracassada** assevera que:

A licitação deserta não se confunde com a licitação fracassada, em que aparecem interessados, mas nenhum é selecionado, em decorrência da inabilitação ou da desclassificação. Neste caso, a dispensa de licitação não é possível.

Destarte, percebe-se que a decisão mais acertada diante do fracasso de uma licitação é a repetição do certame, desde que persistente o interesse da Administração na contratação e respeitado os valores praticados no mercado, posto que a contratação direta, consubstanciada no art. 24, VII, da prefalada lei, é medida excepcional, não figurando adequada na situação trazida à baila. Além disso, não se vislumbra óbices à licitação formal, o que, aliás, proporcionará eficiência na consecução do interesse público, assegurando a contratação mais vantajosa.

Noutra senda, pertinente se faz trazer à colação o art. 48, § 3º, da Lei Geral de Licitações e Contratos, que versa sobre a dilação de prazo para apresentação de novas propostas quando todas restarem desclassificadas, senão vejamos:

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

⁴ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella: **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 370.

Embora o que disciplinado em lei, considerando o alvedrio do Órgão Gerenciador em repetir o certame, pautado na conveniência, economicidade e eficiência, há que se atentar aos preços estimados no instrumento convocatório, uma vez que os valores referenciados não condizem com os valores praticados em mercado, razão por que as propostas superestimaram os preços acostados no Termo de Referência, situação esta que nos leva a crer que o equívoco pode não ter sido dos licitantes, e sim do ordenador de despesas quando da pesquisa de mercado.

Nesse diapasão, como já mencionado algures, deve o gestor avaliar o interesse público na pretendida contratação e caso opte pelo prosseguimento do feito, deverá ser realizada nova pesquisa de mercado, a fim de retificar o instrumento convocatório e seus anexos para que o processo se veja livre de máculas que obstaculizem a participação de possíveis interessados, bem como a apresentação/reformulação de propostas aptas a satisfazer os requisitos editalícios, granjeando sucesso no certame.

Sendo assim, por esse motivo é a orientação pela republicação do instrumento convocatório e conseqüente repetição da sessão pública.

3. CONCLUSÃO

À face do exposto, ratifico FRACASSADA a licitação em comento e oriento pela republicação do Edital, desde que persistente o interesse público pela contratação, cominado com a conveniência e oportunidade do gestor da Secretaria Municipal solicitante.

Alerto que, antes de proceder à repetição da licitação, deverá ser realizada nova pesquisa de mercado, a fim de retificar o instrumento convocatório e seus anexos para que o processo se veja livre de máculas que obstaculizem a participação de possíveis interessados, bem como a apresentação/reformulação de propostas aptas a satisfazer os requisitos editalícios, granjeando sucesso no certame.

SOLICITO, por derradeiro, a remessa do presente feito ao Núcleo de Editais e Pregões, afim de que tome conhecimento e dê prosseguimento ao processo, de acordo com a praxe local.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO), 01 de Junho de 2021.



João Paulo de Oliveira Marra
Procurador-Chefe Administrativo
OAB/GO 85.133