



GOVERNO MUNICIPAL DE IRAUÇUBA

DESPACHO

A Assessoria Jurídica

Venho através deste solicitar de vossa Assessoria, análise e parecer jurídico em relação ao Recurso apresentado pela empresa SW DE LIMA CARDOSO – ME, referente ao Pregão Presencial de nº 2019.12.16.01, cujo objeto trata-se do Registro de Preços, consignado em Ata para futura e Eventual Aquisição de frutas e verduras destinadas ao Programa de Alimentação Escolar - PNAE, da Rede Pública de Ensino Municipal, de responsabilidade da Secretaria da Educação do Município de Irauçuba/CE. Ocorre que habilitei e declarei vencedora do certame a empresa JR BRAGA PEREIRA – ME, motivo pelo qual a empresa SW DE CARDOSO – ME não concordou e apresentou recurso que segue em anexo para sua análise.

Irauçuba – CE, 22 de janeiro de 2020

Ângela Maria Doroteu Rodrigues
Ângela Maria Doroteu Rodrigues
Pregoeira



ADVOGADAS ASSOCIADAS
— ADVOCACIA E CONSULTORIA —
OAB/CE 1884



PARECER JURÍDICO

SOLICITANTE: PREGOEIRA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IRAUÇUBA

ASSUNTO: Análise com deliberação em PARECER SANEADOR sobre o certame, na modalidade Pregão Presencial, tombada sob o nº 2019.12.16.01.

EMENTA: LICITAÇÃO. PARECER OPINATIVO. OPINIÃO PELA REVOGAÇÃO TOTAL DO CERTAME.

I. RELATÓRIO.

O presente parecer discorre acerca da análise do certame decorrente da licitação, na modalidade Pregão Presencial, tombada sob o nº 2019.12.16.01, que versa do Registro de Preços, consignando em Ata, para a aquisição de frutas e verduras destinadas ao Programa de Alimentação Escolar - PNAE, da Rede Pública de Ensino do Município de Irauçuba/CE.

Em 10(dez) de janeiro de 2020 ocorreu a primeira sessão de recebimento dos envelopes, com consequente deliberação sobre o credenciamento das participantes, agendando a continuidade do certame para o dia 14 (quatorze) de janeiro de 2020, justificando-se pelo exacerbado número de participantes na licitação, o que inviabiliza por completo a realização de licitação em dia único. Ato contínuo, em referida data, às 09:00h, ocorreu a continuidade da licitação, que deslindou ao resultado final, conforme oposição em ata que repousa às fls. 789, 790 e 791 dos autos.

Em entendimento contrário aos desferidos em referido certame pela Pregoeira, a empresa SW DE LIMA CARDOSO – ME ingressou com termo recursal contra a desclassificação de sua proposta, apresentando suas razões de recurso em termo circunstanciado entregue tempestivamente à Comissão de Licitações, que consta aos autos às fls. 792 a 828 e seguintes.

É o que basta relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Sabe-se que o administrador público, ao gerir a máquina estatal na busca da satisfação do interesse coletivo, submete-se a um Regime Jurídico-administrativo marcado pela existência de prerrogativas e sujeições e dotado de princípios logicamente concatenados que disciplinam a atuação dos gestores da coisa pública. Devendo acostar-se, portanto, aos princípios consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal [Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), constituindo o que a doutrina denomina de princípios basilares da Administração Pública.

Nesse contexto, a Carta Magna (artigo 37, XXI) estabeleceu a licitação como regra para a realização de obras, serviços, compras e alienações, com o intuito de atribuir às contratações públicas maior transparência e efetividade. Assim, a Lei nº 8.666/93 veio estabelecer normas gerais sobre o procedimento licitatório, às quais o administrador público se encontra adstrito. Nesse contexto, o procedimento licitatório



ADVOGADAS ASSOCIADAS
— ADVOCACIA E CONSULTORIA —
OAB/CE 1884

assumiu um duplo objetivo, sabiamente abordado pelo Dr. Eros Grau, Ministro aposentado do Supremo Tribunal que dispôs:

"A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso o melhor negócio e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenvolvida de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração (...) ¹

Ocorre que, pelo fato de que a participação no certame estar condicionada ao conhecimento prévio de sua existência, o anúncio inicial da ocorrência do procedimento licitatório e das informações necessárias para participação assume uma importância primordial, o que levou o legislador a disciplinar com detalhes a publicação do aviso do instrumento convocatório, conforme se pode observar no art. 21 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"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: I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição."

Da análise do dispositivo legal, depreende-se que a legitimidade da licitação está sujeita à ampla divulgação de sua existência, realizada em prazo que assegure a participação daqueles que porventura vierem a se interessar.

Assim sendo, analisando as razões de recurso, vislumbramos que a recorrente questiona a idoneidade dos atestados apresentados pela empresa arrematante, bem como sobre os preços praticados em sua proposta, hipoteticamente inexecutáveis. No que tange a inexecutabilidade da proposta, destaque-se a necessidade de aferição dos valores, mediante coleta de composição detalhada dos custos de elaboração da mesma antecedente a sua desclassificação, motivo pelo qual a não aceitação dos termos afirmados em sessão pela arrematante restaria prematuro.

No entanto, verifica-se nos preços um desvio considerável da margem de lucro, fator este que deve ser considerado como preponderante a uma competição desleal, com indícios de que a proposta vencedora possa, em tese, como 'coelho', assim chamadas as propostas de valor baixo, mas não comprováveis, de modo equitativo e qualitativo com os atos preparatórios do certame licitatório. Para melhor exemplificar, trago a baila a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

2. A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não consiste em faculdade do gestor público com tal atribuição, mas em dever legal. A

¹ Supremo Tribunal Federal, ADI 2.716, relator Ministro Eros Grau



ADVOGADAS ASSOCIADAS

— ADVOCACIA E CONSULTORIA —

OAB/CE 1884

aplicação de penalidades não se restringe ao Poder Judiciário, mas, nos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, cabe também aos entes públicos que exercem a função administrativa.

Representação oferecida por servidor público efetivo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) noticiou possíveis irregularidades em pregão eletrônico destinado à contratação intermediada de técnicos em secretariado e recepcionistas para atuarem na sede e nas unidades avançadas de superintendência regional do Incra (Palmas/TO, Araguaína/TO e Araguatins/TO). Em síntese, alegou o representante possível conluio entre licitantes (mediante a prática conhecida como “coelho”) e a contratação de mão de obra para atividades inerentes ao cargo público de “Técnico Administrativo”, dos quadros do Incra. Analisando as oitivas promovidas, afastou o relator as duas supostas irregularidades apontadas na inicial. Adicionalmente, foram promovidas as audiências dos servidores envolvidos, com destaque para duas diferentes pregoeiras, que atuaram em momentos distintos, as quais foram ouvidas *“pela ausência de adoção de medida administrativa ante a existência de indícios da prática de atos tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, como a retirada injustificada de propostas de preços, em descumprimento à orientação contida no subitem 9.2.1.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário”*. Analisando as justificativas apresentadas, entendeu o relator pela rejeição dos argumentos da primeira pregoeira (que alegara pouca prática em pregões eletrônicos) e pelo acatamento das justificativas da segunda pregoeira, já que os fatos questionados ocorreram antes que ela assumisse o certame. No que respeita à conduta da primeira pregoeira, anotou o relator que a servidora *“chegou a emitir alerta aos licitantes quanto à possibilidade de penalização ante a não manutenção das propostas (peça 4, p. 28). Todavia, embora tenha alertado, absteve-se de adotar postura concreta no sentido de dar cumprimento aos ditames do art. 7º da Lei 10.520/2002, contrariando jurisprudência pacífica do TCU”*. Opinou, contudo, o relator pela não apenação da responsável, tendo em vista a baixa gravidade da conduta. A título de orientação, fez registrar em seu voto esclarecimento à pregoeira no sentido de que *“a aplicação de penalidade não se restringe ao poder judiciário, mas, nos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, também aos entes públicos que exercem a função administrativa. A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não consiste em faculdade do gestor público com tal atribuição, mas em dever legal”*. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta da relatoria para, considerando parcialmente procedente a representação, acatar as justificativas da segunda pregoeira e rejeitar as da primeira, deixando, contudo, de aplicar-lhe a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de determinar à Superintendência do Incra no Estado do Tocantins que encaminhe ao TCU, no prazo de trinta dias, relatório conclusivo acerca das apurações a respeito das condutas praticadas pelas licitantes no âmbito do pregão analisado e das medidas adotadas em



ADVOGADAS ASSOCIADAS

— ADVOCACIA E CONSULTORIA —

OAB/CE 1884

função de tais resultados, tendo como parâmetros norteadores as disposições do art. 7º da Lei 10.520/2002 e do Acórdão 1.793/2011-Plenário.

Acórdão 2077/2017 Plenário, **Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman**.

Nesse raciocínio, o art. 22 da Lei 13.655/2018, que alterou a LINDB prevendo normas de segurança jurídica na aplicação do direito público, trata do Princípio do Primado da Realidade, preocupando-se, portanto, com as dificuldades enfrentadas pelos gestores, devendo, portanto, serem observadas quando da interpretação das normas, senão vejamos:

Art. 22 Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1- Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (grifo)

Depreende-se do exposto que, o regramento alhures orienta que os órgãos de controle efetivem uma fiscalização não apenas punitiva, mas também ponderada em função das dificuldades práticas existentes. Outrossim, destaque-se a dúvida que paira sobre a regularidade do atestado de desempenho anterior apresentado pela mesma empresa, cujos sobrenomes possuem similaridade, bem como o acostamentos aos autos de Nota Fiscal de entrega de mercadoria *ipsis litteris*, igual ao Termo de Referência, objeto da licitação.

Tais acontecimentos, se ocorridos de modo isolado, não configurariam nenhuma irregularidade, contudo, somados, levam a uma compreensão obscurecida da realidade factível, uma vez que o que é fato, não é direito, quando dos documentos existentes aos autos, donde extrai-se a idoneidade das empresas em licitação, não converge a uma coerência límpida e clara da participação limpa e proba de todos os participantes. Não estamos aqui a levantar entendimentos pela licitude ou ilicitude da empresa arrematante ou sua participação, mas pura e simplesmente uma apuração clara e inequívoca das regras licitatórias.

Outrossim, em detrimento a sua regular constituição e comprovada tecnicidade conforme exigido ao Edital, reitero que não deve ser desconsiderado o fato de que a proposta coelho, caso existente pois profundamente difícil de ser provada tal hipótese, macula toda a sessão de lances do certame, tendo em vista que resta fictício o apregoamento da licitação. Também não considero saudável a retomada dos lances, em face da inexistência de conteúdo técnico, jurídico ou legal capaz de macular ou transigir a licitude da empresa arrematante ao certame. Entretanto, por se tratar de objeto de primeira necessidade, comprometido à alimentação dos estudantes de toda a rede de ensino público do Município, acho prudente considerar-se a revisão dos atos, com conseqüente **revogação da licitação**, em face da fumaça do bom direito, por todas as razões de fato e de direito esposadas no presente parecer, em primazia a indisponibilidade do interesse público e alta relevância da descontinuidade do objeto em tablado, sob pena de grave certamento à uma competição salutar e proba do objeto da licitação.

III. CONCLUSÃO

Ex positis, opinamos pela **REVOGAÇÃO**, do certame licitatório, porque dele não se originam direitos, porque realizados sob condições de dúvida razoável em face a uma competitividade entregue à preços questionáveis.

Seja enviada essa recomendação à autoridade competente, a quem compete a inteligência de tais fatos com conseqüente a revogação dos atos insuscetíveis de aproveitamento, caso assim entendam por bem.



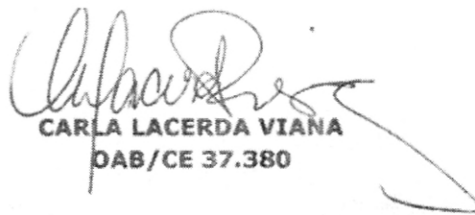
ADVOGADAS ASSOCIADAS
— ADVOCACIA E CONSULTORIA —
OAB/CE 1884



Após, aconselha-se o envio da decisão à Pregoeira, com as determinações de estilo, conforme decisões de Vossas Excelências.

É este o nosso parecer. S.m.j.

Fortaleza - CE, 27 de janeiro de 2019.



CARLA LACERDA VIANA
OAB/CE 37.380

As informações contidas neste PARECER JURÍDICO são CONFIDENCIAIS (artigos 153, 154 do Código Penal, c.c, art. 195 da Lei 9279/96 e Legislação Civil aplicável), protegidas pelo sigilo legal e por direitos autorais, podendo estampar os autos do processo licitatório para o qual fora expedido. A divulgação, distribuição, reprodução ou qualquer forma de utilização do teor deste documento depende de autorização do emissor, sujeitando-se o infrator às sanções legais.



GOVERNO MUNICIPAL DE IRAUÇUBA

**À COMISSÃO DE LICITAÇÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IRAUÇUBA
SRA. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES
SRA. RENATA MESQUITA FERREIRA**

TERMO DE REVOGAÇÃO

A Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE, resolve REVOGAR o processo licitatório na modalidade 2019.12.16.01, que versa do Registro de Preços, consignando em Ata, para a aquisição de frutas e verduras destinadas ao Programa de Alimentação Escolar - PNAE, da Rede Pública de Ensino do Município de Irauçuba/CE.

Inicialmente, cumpre-nos salientar que a Administração, através da Secretaria de Educação, iniciou o procedimento licitatório, e, especialmente, a urgente necessidade de adquirir os itens especificados no objeto da licitação em tablado. Diante da ocorrência de fatos supervenientes, conforme narrativa aposta aos autos, tanto pelo recorrente, empresa SW DE LIMA CARDOSO – ME, quanto pela Pregoeira e Assessoria Jurídica da licitação, a revogação, prevista no art. 49 da Lei de Licitações, constitui a forma adequada de desfazer o procedimento licitatório tendo em vista a superveniência de razões de interesse público que fazem com que o procedimento licitatório, inicialmente pretendido, não seja mais conveniente e oportuno para a Administração Pública. Desta forma, a Administração Pública não pode se desvencilhar dos princípios que regem a sua atuação, principalmente no campo das contratações públicas, onde se deve buscar sempre a satisfação do interesse coletivo, obedecendo os princípios previstos no art.37 da Constituição Federal e no art. 3º da lei 8.666/93.

A aplicação da revogação fica reservada, portanto, para os casos em que a Administração, pela razão que for, perder o interesse no prosseguimento da licitação ou na celebração do contrato. Trata-se de expediente apto, então, a viabilizar o desfazimento da licitação e a suspensão da celebração de um futuro contrato com base em critérios de conveniência e oportunidade. Acerca do assunto, o artigo 49 “caput” da Lei 8.666/93, in verbis, preceitua que:

“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-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.” (Grifo nosso).

Verifica-se pela leitura do dispositivo anterior que, não sendo conveniente e oportuna para a Administração, esta tem a possibilidade de revogar o procedimento licitatório, acarretando inclusive, o desfazimento dos efeitos da licitação. Corroborando com o exposto, o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. 9º Edição. São Paulo. 2002, p. 438) tece o seguinte comentário sobre revogação:

PALÁCIO VERDE

Sede do Governo Municipal de Irauçuba.
Av. Paulo Bastos, nº 1.370, Centro, Irauçuba/CE, CEP: 62620-000.
CNPJ: 07.683.188/0001-69 / CGF: 06.920.194-3.
Fone/FAX: + 55 [88] 3635.1133



GOVERNO MUNICIPAL DE IRAUÇUBA

“A revogação consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público... Após, praticado o ato, a administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá então o desfazimento do ato anterior... Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato (...) Nesse sentido, a lei determina que a revogação dependerá da ocorrência de fato superveniente devidamente comprovado. Isso indica a inviabilização de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente”. (Grifo nosso)

Nesse sentido, formam-se as manifestações do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO -- LICITAÇÃO -- REVOGAÇÃO APÓS ADJUDICAÇÃO. (...) 2. Após a adjudicação, o compromisso da Administração pode ser rompido pela ocorrência de fatos supervenientes, anulando o certame se descobertas ilicitudes ou revogando-o por razões de conveniência e oportunidade. (STJ, Mandado de Segurança nº 12.047, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em: 28.03.2007.) RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA -- ADMINISTRATIVO -- LICITAÇÃO -- MODALIDADE -- TOMADA DE PREÇOS -- REVOGAÇÃO -- AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE -- POSSIBILIDADE -- DEVIDO PROCESSO LEGAL -- OBSERVÂNCIA -- RECURSO DESPROVIDO. (...) 4. À Administração Pública, no âmbito de seu poder discricionário, é dado revogar o procedimento licitatório, por razões de interesse público. Todavia, ao Poder Judiciário compete apenas avaliar a legalidade do ato, de maneira que lhe é vedado adentrar o âmbito de sua discricionariedade, fazendo juízo a respeito da conveniência e oportunidade, bem como acerca da efetiva existência de interesse público. 5. A revogação do certame é ato administrativo, exigindo, portanto, a devida fundamentação e motivação (justo motivo para seu desfazimento), assim como o cumprimento das disposições legais. 6. O art. 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a possibilidade de revogação do procedimento licitatório, em caso de interesse público, "decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta". Por sua vez, o art. 18, caput, do Decreto 3.555/2000, o qual regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, dispõe que "a autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação em face de razões de interesse público, derivadas 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.

PALÁCIO VERDE

Sede do Governo Municipal de Irauçuba.
Av. Paulo Bastos, nº 1.370, Centro, Irauçuba/CE, CEP: 62620-000.
CNPJ: 07.683.188/0001-69 / CGF: 06.920.194-3.
Fone/FAX: + 55 [88] 3635.1133



GOVERNO MUNICIPAL DE IRAUÇUBA
(STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 23.360, Rel.
Min. Denise Arruda, julgado em: 18.11.2008.)

Destaque-se, ainda, que a legislação assegura a possibilidade de revogação, dando à Administração o direito de, à seu interesse, anular ou revogar a qualquer tempo, no todo ou em parte a presente licitação, dando ciência aos participantes na forma da legislação vigente. Desse modo, a Administração ao constatar a inconveniência e a inoportunidade poderá rever o seu ato e conseqüentemente revogar o processo licitatório, respeitando-se assim os princípios da legalidade e da boa-fé administrativa.

Desse modo, tendo em vista os vícios em tablado restarem de cunho material, intransponíveis, não encontra essa gestora outra alternativa senão a da REVOGAÇÃO, aproveitando-se, para fins de eficiência do próximo processo, das pesquisas de preço indexadas aos presentes autos.

Vemos, portanto, que o certame encontra-se fatalmente comprometido em face de todas as razões de fato apostas ao presente termo, motivo pelo qual REVOGAMOS o processo licitatório em comento.

Portanto, o caso aduz a REVOGAÇÃO deste, baseado nos princípios da moralidade e legalidade. Segundo opina o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“Anula-se o que é ilegítimo; revoga-se o que é legítimo, mas inconveniente ou inoportuno”.

Ademais, tendo em vista a necessária REVOGAÇÃO do procedimento licitatório, e não causando qualquer prejuízo para quem quer que seja e, muito ao contrário, atentando para a conveniência e oportunidade da Administração, reparando ato seu, objetivando o interesse social, inexistindo qualquer obrigação de indenizar, uma vez que nenhuma obrigação contratual chegou a ser assumida, porque sequer iniciado o pleito.

Portanto, a justa causa, condição *sine qua non* para a REVOGAÇÃO do processo, faz-se presente de forma incontestes, pelos fatos acima arrolados.

À Comissão de Licitação para que proceda com a publicação do referido extrato, bem como publicidade do presente decisório.

Publique-se. Cumpra-se.

Irauçuba – CE, 03 de fevereiro de 2020.

Tânia Maria Fontenelle Alves
Secretária de Educação

PALÁCIO VERDE

Sede do Governo Municipal de Irauçuba.
Av. Paulo Bastos, nº 1.370, Centro, Irauçuba/CE, CEP: 62620-000.
CNPJ: 07.683.188/0001-69 / CGF: 06.920.194-3
Fone/FAX: + 55 [88] 3635.1133