



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 2.887/2023 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2023 - PMA

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ

ASSUNTO: Análise sobre a possibilidade da Revogação do Processo Licitatório nº 2.887/2023 – Pregão Eletrônico nº 10/2023, que tem com objeto o Registro de preços para eventual aquisição de materiais de expediente, educativos, educativos AEE, esportivo, manicure, enxoval de bebê, corte e costura e higiene, para atender as demandas das Secretarias, Fundos Municipais e Outros Órgãos desta Prefeitura Municipal de Afuá.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE PEDIDO DE REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 2.887/2023 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2023. POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREÇOS MANIFESTAMENTE INEXEQUÍVEIS. OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

I – Relatório:

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Prefeito Municipal de Afuá, Sr. Odimar Wanderley Salomão, para emissão de parecer jurídico quanto a possibilidade de revogação do Processo Licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 10/2023, que tem por o objeto Registro de preços para eventual aquisição de materiais de expediente, educativos, educativos AEE, esportivo, manicure, enxoval de bebê, corte e costura e higiene, para atender as demandas das Secretarias, Fundos Municipais e Outros Órgãos desta Prefeitura.

Em análise realizada pelo Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Afuá, foi constatado que a maioria dos itens do certame licitatório foram arrematados pelos fornecedores com preço manifestamente inexequíveis, de modo que o mesmo elaborou o relatório de Compatibilidade dos preços, e encaminhou para a análise da autoridade competente.

Sob esta evidência, o certame público não atingirá a finalidade de assegurar a maior vantajosidade para Administração Pública, não dando concreção ao princípio da eficiência, uma vez que as empresas ao realizarem a assinatura da ata de registro de preços, com preços manifestamente inexequíveis, acabam por solicitar o reequilíbrio econômico financeiro da avença, para poderem realizar o efetivo fornecimento dos itens.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

Cabe destacar que mesmo sendo possível a administração pública optar pela adoção de medidas sancionatórias contra as empresas que mergulham com os preços e descumprem os contratos firmados, acaba por atrasar todo o tramite e gestão da coisa pública, razão pela qual entende-se cabível a revogação do procedimento, permitida pelo art. 49 da Lei Federal nº 8666/93.

Desta forma, em observância aos princípios basilares da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.666/93, o processo será submetido à decisão da autoridade competente, em conformidade com o que dispõe o artigo 49 da Lei de Licitações.

Eis os fatos, passamos à análise jurídica.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.II - Da Fundamentação:



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

Inicialmente, cumpre-nos salientar que a Administração Pública iniciou o procedimento licitatório objetivando o Registro de preços para eventual aquisição de materiais de expediente, educativos, educativos AEE, esportivo, manicure, enxoval de bebê, corte e costura e higiene, para atender as demandas das Secretarias, Fundos Municipais e Outros Órgãos desta Prefeitura Municipal de Afuá.

Convém mencionar que foram detectadas incompatibilidade dos preços que compõem as propostas vencedoras em relação a cotação individual de cada item do termo de referência, de modo que foi solicitado pelo Gestor máximo, informações a cerca da incompatibilidade e inexequibilidade dos preços, com a possibilidade de revogação do certame.

A inexequibilidade de preços é um tema muito discutido no universo das licitações públicas, que promove um choque de posicionamentos, ainda que ambos busquem a preservação do interesse público e economia de recursos públicos.

Na licitação, a Administração detém a obrigação constitucional de selecionar a proposta mais vantajosa, conforme critérios objetivamente definidos no edital, de acordo com a legislação vigente.

Porém, devido à interferência de fatores externos, verifica-se certa dificuldade na fixação de critérios objetivos para definir a exequibilidade, ou não, dos preços ofertados, de modo que a incerteza pode permear o ato de desclassificação de propostas sob esse fundamento.

A inexequibilidade de preços nas licitações públicas implica na possibilidade de desclassificação de uma proposta cujo preço é manifestamente insuficiente para cobrir os custos de produção, portanto sem condições de ser cumprida. Ou ainda, diante do altíssimo risco de depreender-se tempo e recursos públicos, adjudicando o objeto do certame àquela proponente sem, no fim, obter o resultado almejado.

O respeitado Prof. Jesse Torres assim assevera sobre o preço inexequível, ou inviável, como prefere denominar:

Preço inviável é aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que a levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

ilegitimamente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei nº 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. (PEREIRA JÚNIOR, 2007, p. 557-558)

Para Hely Lopes Meireles, evidencia-se a inexequibilidade de preços nas seguintes situações:

[...] A inexequibilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração. (MEIRELES, 2010, p. 202).

Conforme já referido no capítulo anterior, a Administração, ao julgar as propostas, analisa os preços tendo como parâmetro o valor estimado. A proposta vencedora deverá atender às exigências do edital e ofertar o menor preço para que seja consagrada vencedora do certame. O preço não deverá ser inexequível, sob pena de desclassificação, conforme estabelece o artigo 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.

Note-se que a desclassificação por inexequibilidade não se dará de forma sumaria, em todos os casos será oportunizado ao licitante à comprovação da exequibilidade do preço ofertado, considerando aquele praticado no mercado.

O parágrafo 1º, desse artigo 48, estabelece parâmetros para que a autoridade contratante se aproxime dos critérios objetivos de julgamento ao analisar a exequibilidade da proposta, ao passo que permite uma maior transparência no julgamento do preço ofertado:

§1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração.

Portanto, determina o texto da lei, que serão consideradas manifestamente inexequíveis, propostas inferiores a 70% do valor orçado pela administração, ou inferiores à média estabelecida entre às propostas ofertadas no certame que sejam superiores em 50% do valor orçado.

A maioria dos atos convocatórios reproduzem estes dispositivos, para evitar a proposição de alvitre inexequíveis.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a interpretação do dispositivo não seja rígida, literal e absoluta. A presunção de inexequibilidade, também para a jurisprudência, deve ser relativa, oportunizando ao licitante à demonstração de exequibilidade da proposta.

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexequibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexequibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. [...] a vencedora do certame “demonstrou que seu preço não é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade”. [...]



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

(STJ – REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

No mesmo sentido vem a pacificada posição do Tribunal de Contas da União, como se verifica, por exemplo:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (Acórdão 587/2012 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes)

Corroborando deste entendimento o renomado doutrinador Marçal Justen Filho:

Como é vedada licitação de preço-base, não pode admitir-se que 70% do preço orçado seja o limite absoluto de validade das propostas.

Tem de reputar-se, também por isso, que o licitante cuja proposta for inferior ao limite do § 1º disporá da faculdade de provar à Administração que dispõe de condições materiais para executar sua proposta. Haverá uma inversão do ônus da prova, no sentido de que se presume inexequível a proposta de valor inferior, cabendo ao licitante o encargo de provar o oposto (JUSTEN FILHO, 2010, p. 609).

Portanto, a legislação estabelece parâmetros de inexequibilidade dos preços, devendo ser oportunizado ao licitante a oportunidade de comprovação da exequibilidade da proposta.

No caso em tela, não tendo o pregoeiro no momento oportuno via chat convocado os licitantes para a comprovação dos valores e ter acabado encerrando o certame com os valores inexequíveis e mandando para o Gestor homologar e este, por sua vez e tendo noção da responsabilidade dos seus atos, após analisar os preços contidos no relatório de compatibilidade, provocou o jurídico a respeito da possibilidade de revogação do processo.

Neste caso, a revogação, prevista no artigo 49 da Lei de Licitações, constitui a forma adequada de desfazer o certame ora em comento, tendo em vista a superveniência de razões de interesse público que fazem com que o procedimento licitatório, no estado em que se encontra,



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

não seja mais conveniente e oportuno para a Administração Pública, antes que os valores inexequíveis constantes das propostas dos licitantes sejam sanados.

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 aos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal e no artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.

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.

A respeito do assunto, o artigo 49 “caput” da Lei Federal nº 8.666/93, preceitua da seguinte forma:

“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 supra que, não sendo conveniente e oportuno para a Administração Municipal, 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. 9ª Edição. São Paulo. 2002, p. 438) tece o seguinte comentário sobre revogação:

“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)



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

Em razão disto, a Administração Pública Municipal ao constatar a inconveniência e a inoportunidade poderá rever o seu ato e consequentemente revogar o processo licitatório, respeitando-se assim os princípios da legalidade, da economicidade e da boa-fé administrativa.

III - CONCLUSÃO:

Cumprе salientar que esta Assessoria 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 possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Assessoria manifesta-se favorável à revogação do Processo Licitatório nº 2.887/2023 – Pregão Eletrônico nº 10/2023, nos termos do artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Encaminhem-se os autos à Secretaria Municipal de Gestão para as providências cabíveis.

Afuá-PA, 06 de setembro de 2023.

IDELFONSO PANTOJA DA SILVA JÚNIOR

Assessor Jurídico

OAB/AP 428