



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAROLINA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL

Parecer nº 015/2017-CPL/PMC  
Processo Administrativo nº 009/2017-PMC  
Assunto: Revogação Integral da Licitação

Ao Senhor Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo,

Trata-se de análise técnica quanto ao procedimento licitatório pertinente ao **Pregão Presencial nº 015/2017-CPL/PMC**, formalizado nos autos do **Processo Administrativo nº 009/2017-PMC**, que tem por objeto o Registro de Preços para aquisição de **Material de Expediente e Copa/Cozinha**, à luz das disposições da Lei Federal nº 10.520/2002; Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 e pela Lei Complementar nº 155/2016; Decreto Federal nº 3.555/2000; Decreto Federal nº 7.892/2013. Deverão também ser aplicadas subsidiariamente, no que couber, a Lei Federal nº 8.666/1993 e demais normas pertinentes à espécie.

O Termo de Referência listou **249 (duzentos e quarenta e nove)** tipos de materiais. Onde destacamos o **item 123, Papel A4**. Durante a pesquisa de preço efetuada nas empresas, a média de preço ficou em torno de **R\$ 309,71 (trezentos e nove reais e setenta e um centavos)**.

Isto posto, mister considerar os tópicos seguintes:

#### 1. Da Pesquisa de Preços no Mercado

A Lei Federal nº 10.520/2002 prevê que a fase preparatória do pregão, formalizado nos autos de processo administrativo, deve conter "...orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços..." (artigo 3º, inciso III).

*"Artigo 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*

*[...]*

*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; e".*

Com maior ênfase, assim estabelece o Decreto Federal nº 3.555/2000:

*"Artigo 8º A fase preparatória do Pregão observará as seguintes regras:*

*[...]*

*II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a **avaliação do custo pela Administração, diante do orçamento detalhado**, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato."*

A Administração deve proceder à pesquisa de mercado, tendo como norte os seguintes objetivos ao fixar os valores na planilha orçamentária: avaliar a disponibilidade de dotação orçamentária; abalizar a realização de certame segundo o critério de menor preço e adquirir bens comuns com preços compatíveis os praticados no comércio.

Destarte, resta caracterizada ilegalidade quando a Planilha constante no Termo de Referência do **Pregão Presencial nº 015/2017-CPL/PMC** que atribui ao **item 123** o valor unitário que não condiz com a realidade do mercado, impossibilitando a seleção de proposta mais vantajosa.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAROLINA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL

De fato, uma **caixa de papel A4**, é comercializada em média por **R\$ 160,0 (cento e sessenta reais)**, conforme informações prestadas colhidas pela **Comissão Permanente de Licitação-CPL** após a realização do certame.

Destarte, **o preço orçado para o item 123 não possibilita a aquisição do material** e tal equívoco administrativo caracteriza-se como vício insanável, impondo-se a revogação do certame, pois o licitante deve elaborar sua Proposta de Preços conforme o Termo de Referência. Leia-se a norma editalícia:

*“7.1. A Proposta de Preços deverá ser apresentada em **01 (uma) via**, impressa em papel timbrado do licitante, em língua portuguesa, salvo quanto às expressões técnicas de uso corrente, sem emendas, rasuras ou entrelinhas, devidamente datada, assinada e rubricadas todas as folhas pelo representante legal ou procurador do licitante proponente, com o seguinte conteúdo, de apresentação obrigatória:*

[...]

***b) Planilha Orçamentária com a descrição detalhada dos ITENS cotados, de acordo com as especificações constantes do Termo de Referência, ANEXO I deste Edital, com a indicação da unidade, quantidade, marca e modelo do produto, preço unitário e total de cada ITEM, em algarismo, em moeda corrente nacional;***”.

Mister ressaltar que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Sobre o tema, assim assevera ALCOFORADO:

*“O Edital é o ato em cujo instrumento a Administração consigna as condições licitatórias para a contratação de um determinado objeto. [...] Pela sua importância e indispensabilidade, pode-se dizer que o edital tem a natureza de norma, com função multidisciplinar. [...] norteia os licitantes, apontando os rumos a serem seguidos no certame licitatório, além de aprisionar a Administração às suas disposições.”<sup>1</sup>*

Ainda mais enfático é o insigne Prof. HELY LOPES MEIRELLES, que, com propriedade, afirma que *“Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital...”<sup>2</sup>*.

Por fim, argumente-se que a aplicação do critério de julgamento de menor **preço** e o exame de conformidade das Propostas de Preços prescindem das especificações contidas no Termo de Referência, consoante exegese do artigo 11, incisos VI e XII, do Decreto Federal nº 3.555/2000:

*“Artigo 11 A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*

[...]

*VI – o pregoeiro procederá à abertura dos envelopes contendo as propostas de preços e classificará o autor da **proposta de menor preço** e aqueles que tenham apresentado propostas em valores sucessivos e superiores em até dez por cento, relativamente à de menor preço.*

[...]

<sup>1</sup> ALCOFORADO, Luis Carlos. Licitação e Contrato Administrativo. DF: Ed. Brasília Jurídica, 2000. 2. ed. p. 230-231.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2002. 13. ed. p. 119.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAROLINA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL

XII – declarada encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, o pregoeiro examinará a aceitabilidade da primeira classificada, quanto ao objeto e valor, decidindo motivadamente a respeito;”.

**2. Da Sessão de Abertura do Processo Licitatório**

O processo licitatório foi iniciado na data e horário previsto no Instrumento Convocatório, e constatamos a participação das empresas credenciadas nos autos. No decorrer do certame, em especial as aberturas dos “envelopes nº 01-Propostas de Preços”, a **Comissão Permanente de Licitação-CPL** verificou que as empresas na hora de ofertarem os lances no item aberto, estavam declinando esse direito, pois a modalidade de licitação Pregão permite que a licitante de melhores propostas reduza seus preços. Fato esse, que estava caracterizando **conluio** entre os participantes, como destacamos em especial o **item 123** do termo de referência.

1º - **ANTÔNIO PEREIRA JÚNIOR-ME** – valor do item 123 – **R\$ 309,70 (trezentos e nove reais e setenta centavos)**;

2º - **DISTRIBUIDORA IMPERIAL LTDA-ME** – valor do item 123 – **R\$ 309,71 (trezentos e nove reais e setenta e um centavos)**;

3º - **EVOLUÇÃO ATACADO EIRELE-ME** – valor do item 123 – **R\$ 309,71 (trezentos e nove reais e setenta e um centavos)**.

Os representantes dessas empresas de melhores preços **declinaram** do direito de ofertar lances, ficando o preço de acordo com a média de preço emitida pela cotação, já citado nos autos. Haja vista que os preços nas cotações estavam demasiadamente “superiores” ao praticado no mercado, a Administração, alimentava a esperança que durante o certame na rodada de lances, poderia adquirir os produtos dentro da realidade dos preços, mas ao longo do certame estava configurada “uma reunião ou grupo que tem objetivos e desejos maléficos, gananciosos ou mesquinhos, e que normalmente prejudicam outros grupos ou indivíduos, agindo contra as leis judiciais ou os princípios da moral e ética”, caracterizada com conluio.

O conluio em licitações é considerado uma **fraude** no processo licitatório, pois consiste na formação de um grupo de licitantes que controlam a divisão do mercado, o estabelecimento de quotas, a afiação de preços, entre outros fatores anticompetitivos que desfavorecem outros licitadores. O parágrafo terceiro, do artigo 36, da Lei de Defesa da Concorrência ou Lei Antitruste (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011) prevê que:

*Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:*

[...]

*“§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:*

*I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:*

*a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;*

*b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;*



**ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAROLINA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL**

*c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;*

*d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;"*

O conluio, também, consiste na elaboração de propostas fictícias ou de "cobertura", supressão de propostas, propostas rotativas ou rodízio, divisão de mercado, direcionamento privado da licitação etc. Nesse assunto, cabe destacar o caso de empresas associadas a determinada entidade que, beneficiada pelo poder mobilização e reunião entre seus associados, exercem participação conjunta e fraudulenta em licitações públicas.

Logicamente, a conduta enquadra-se no tipo penal do artigo 90, da Lei Federal nº 8.666/1993:

*"Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa."*

Destarte, resta caracterizada ilegalidade cometida pelas licitantes, referente à disputa de lances, haja vista, que quando a Administração Pública faz a pesquisa de preço de mercado, busca a seleção de proposta mais vantajosa, mesmo constatado os preços superiores, entendia que na disputa lance a lances poderia, cada item, chegar a média do mercado local ou regional, fato que não aconteceu, não restando alternativa à Administração, de **REVOGAR** o certame licitatório, para não onerar os cofres públicos e zelar pelo bem estar social do Município.

### **3. Da Revogação**

Considerando que esse procedimento licitatório não atendia o interesse público inicialmente visado que a **Prefeitura Municipal de Carolina** busca de selecionar a proposta mais vantajosa e deixou de observar os artigos indicados no item anterior, com a devida vênia diante do equívoco, mister sugerir a Vossa Senhoria a **revogação integral** do **Pregão Presencial nº 015/2017-CPL/PMC**, com base no artigo 18, § 2º, do Decreto Federal nº 3.555/2000 e nos **itens 12.1., 12.2. e 12.3.**, do Edital, aplicando-se subsidiariamente, no que couber, o artigo 49, §§ 3º e 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993, *in verbis*:

Decreto Federal nº 3.555/2000:

*"Artigo 18. A autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação em face das 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.*

*§ 2º Os licitantes não terão direito a indenização em decorrência da anulação do procedimento licitatório, ressalvado o direito do contratado de boa fé de ser ressarcido pelos encargos que tiver suportado no cumprimento do contrato."*



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAROLINA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL

EDITAL:

*“12.1. A Prefeitura Municipal de Carolina se reserva ao direito de revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado e, anulá-la se constatada insanável ilegalidade, em ambos os casos baseado em Parecer escrito e devidamente fundamentado, assegurando o contraditório e a ampla defesa, nos prazos estabelecidos nos referidos atos.*

*12.2. Não caberá qualquer indenização aos proponentes em caso de revogação ou nulidade deste procedimento licitatório, ressalvada a hipótese prevista no artigo 59, da Lei Federal nº 8.666/1993.*

*12.3. Em decisão na qual não se evidencie lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Prefeitura Municipal de Carolina.”*

Lei Federal nº 8.666/1993:

*“Artigo 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.*

[...]

*§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.*

*§ 4º O disposto neste artigo e em seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.”*

Acrescente-se que nesta situação não cabe alegar a existência de direito líquido e certo no que tange à formalização do contrato pelo licitante vencedor, mas sim mera expectativa de direito. Neste sentido, vejamos decisões judiciais que ilustram melhor o que acabamos de afirmar:

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. REVOGAÇÃO APÓS HOMOLOGAÇÃO. PREÇO ACIMA DO MERCADO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADA. 1. O Poder Público pode revogar o processo licitatório quando comprovado que os preços oferecidos eram superiores ao do mercado, em nome do interesse público. 2. Para ultrapassar a motivação do ato impugnado seria necessária dilação probatória, incompatível com a estreita via do mandado de segurança. 3. O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. 4. O vencedor do processo licitatório não é titular de nenhum direito antes da assinatura do contrato. Tem mera expectativa de direito, não se podendo falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa, previstos no § 3º do artigo 49 da Lei nº 8.666/93. Precedentes. 5. Recurso ordinário desprovido. (STJ - SEGUNDA TURMA - ROMS 200901812078 – Relatora Min. ELIANA CALMON) (g. N)



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAROLINA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. REVOGAÇÃO. OBJETO EM DESACORDO COM ITEM DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO. AUSÊNCIA DE FUMUS BONI IURUS. 1. O artigo 49 da Lei nº 8.666/93 autoriza a revogação do procedimento licitatório por razões de interesse público superveniente, ou sua anulação, por ilegalidade, não havendo direito líquido e certo do licitante vencedor à contratação, mas mera expectativa de direito, mesmo após a homologação do certame e adjudicação do objeto contratual, o que, destaca-se, não ocorreu na hipótese em tela. Precedentes(...)” (TRF2 - AG 00046126120154020000 - Relator JOSÉ ANTONIO NEIVA – Publicação 16/06/2015) (g. N).

Assim, visto que a **Administração Pública tem o dever de revogar atos por motivo de conveniência ou oportunidade**, com base no **poder de autotutela**, mister transcrever a **Súmula nº 473** do egrégio **Supremo Tribunal Federal-STF**:

**“Súmula nº 473**

*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.”*

Sobre o tema, assim assevera **Marcus Vinícius Corrêa Bittencourt** “*confirma a autotutela licitatória, explicando que “cabará a autoridade competente efetuar um controle de todo o processo, verificando, por meio do seu poder de autotutela, a legalidade dos atos praticados e a permanência dos motivos que levaram ao desenvolvimento da licitação”*”

Por tudo quanto exposto, faz-se necessária a **revogação integral do Pregão Presencial nº 015/2017-CPL/PMC**, a teor do disposto no artigo 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/2002 e no artigo 8º, inciso II c/c artigo 11, incisos VI e XII, ambos do Decreto Federal nº 3.555/2000.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Carolina/MA, 08 de agosto de 2017.

  
DANIEL ESTEVES GUIMARÃES

Pregoeiro