

Processo nº 8527619-58.2023.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura

Assunto: Impugnação ao Edital e necessidade de alteração dos artefatos de planejamento

PARECER

I – RELATÓRIO

Cuida-se, no presente caso, de processo administrativo acima identificado, para análise e considerações quanto à necessidade de alterações nos artefatos de planejamento do Pregão nº 16/2024, cujo objeto é o “*Registro de preços visando eventual aquisição de equipamentos e acessórios de áudio e vídeo, conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos*”.

Destaca-se, de início, que após a publicação do Edital nº 16/2024, a empresa VANGUARDA INFORMÁTICA LTDA. impugnou seus termos, indicando os itens dos quais discordava, fundamentando, essencialmente, no argumento de inexecutabilidade manifesta da estimativa de preço para alguns produtos (fls. 03/11 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000).

Nessa perspectiva, em razão da impugnação versar sobre matéria de preços estimados, fez-se necessário ouvir a unidade competente, no caso, a Coordenadoria de Compras.

Assim, através do Memorando nº 127/2024/CCOM (fls. 16/18 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000), a Coordenadoria de Compras, ao analisar a impugnação, informou que a empresa possui razão, entendendo, assim, necessária adequação e atualização da pesquisa de preços.

Por conseguinte, a Gerência de Obras e Serviços de Engenharia, por meio da C.I nº 192/2024 (fl. 21 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000), recomendou que os ajustes

apontados fossem implementados no artefato Termo de Referência, visando assegurar a coerência e precisão dos documentos que compõem o processo licitatório.

Em resposta à Impugnação, a Comissão Permanente de Contratação do TJ/CE se manifestou (fls. 26/29 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000), preliminarmente, pela procedibilidade formal da impugnação, e, no mérito, amparada pela análise da Coordenadoria de Compras, pelo deferimento dos pedidos, com vista a realizar as alterações sugeridas.

Em sequência, por meio da C.I nº 264/2024 (fls. 931/932) e do Despacho de fl. 936, remete os autos ao opinativo desta Consultoria Jurídica para análise da possibilidade de adendo ou revogação do certame.

Eis um breve relatório. Cumpre-nos opinar.

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ressaltar que, por meio deste parecer, serão analisados apenas aspectos jurídicos, eis que não cabe a esta Consultoria Jurídica valorar a conveniência e oportunidade da revogação do Pregão Eletrônico nº 16/2024 em si, sob pena de usurpação da competência discricionária que é própria do Administrador Público no exercício de seu mister constitucional.

Firmada essa breve premissa, passamos, no tópico seguinte, ao exame da possibilidade de adendo ou revogação, com o fito de verificar a consonância com os princípios e normas legais que lhes são pertinentes.

III – ANÁLISE JURÍDICA

Constata-se, pelos elementos carregados nos autos, que ocorreu impugnação ao Edital nº 16/2024, pela empresa VANGUARDA INFORMÁTICA LTDA., na qual foram indicados os pontos dos quais se opõe. Em essência, a razão é supostamente haver inexequibilidade manifesta no preço estimado para os itens 6, 7, 10 e 12 (fls. 03/11 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000). Vejamos:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

O edital dispõe, entre outras, as seguintes exigências:

ITEM 06: PEDESTAL EM ORATÓRIA TIPO RETO, INCLUINDO CACHIMBO,

ALTURA APROXIMADA MÍNIMA DE 0,3 M E MÁXIMA DE 0,5M

ITEM 07: PEDESTAL EM ORATÓRIA TIPO GIRAFÁ, INCLUINDO CACHIMBO, ALTURA APROXIMADA MÍNIMA DE 0,95M E MÁXIMA DE 1,9M

ITEM 10: CABOS BALANCEADOS XLR MACHO – XLR FÊMEA

ITEM 12: CABO HDMI

O edital estabelece ainda, para o item, o valor unitário estimado de:

ITEM 06: R\$ 91,58

ITEM 07: R\$ 99,00

ITEM 10: R\$ 49,29

ITEM 12: R\$ 47,65

No entanto, é necessário pontuar que a Administração deve buscar sempre a melhor proposta. Por óbvio que uma proposta com valor reduzido em relação às demais a princípio aparenta ser aquela que de fato melhor represente o interesse público. Todavia, tal pressuposto não reflete a realidade quando o preço ofertado não foi formulado com base nos requisitos reais de mercado.

Desta forma, apesar de não haver pesquisa de preços no edital, torna-se claro que foram utilizados como preço de referência valor MANIFESTAMENTE INEXEQUÍVEL e IMPOSSÍVEL de ser praticado no mercado, totalmente incompatíveis com o que está sendo exigido na especificação técnica dos equipamentos.

De fato, há diversos equipamentos no mercado com valores estimados até mesmo bem abaixo do estimado, no entanto, não atendem as especificações do edital.

[...]

Como se pode verificar de simples pesquisa de mercado, os produtos não podem ser fornecidos pelos valores estimados do edital. Os produtos nessa faixa de preço não atendem as especificações exigidas no edital, além de serem produtos que não possuem a mesma qualidade de construção e durabilidade.

As especificações dos itens e estimativa de preços apresentada pela Administração Pública deve corresponder a uma contraprestação justa e razoável, de forma a cobrir os custos e permitir que o contratado aufera algum lucro. **Tal estimativa de preços é impraticável no mercado, considerando as especificações do item, pois sequer cobre os custos de compra e entrega. Assim, o valor estimado para a prestação do serviço licitado supracitado, apresenta indícios de inexequibilidade, pois não é suficiente sequer para cobrir os custos dos produtos, como o salário, os encargos incidentes sobre os salários, os insumos, taxa administrativa, lucros e tributos.**

O valor não representa a realidade do mercado e corresponde a um valor abaixo do praticado pelas empresas que atuam nesse setor, considerando a especificação

e exigências apresentadas.

3) DOS PEDIDOS

Diante do exposto, pugna-se pelo recebimento, análise e admissão desta impugnação, para pedir que:

- 1. Seja realizada uma nova pesquisa de preços a fim de obter o valor de referência exequível, considerando as características do item mencionado, adequando assim, o estimado às especificações exigidas;**
- 2. Subsidiariamente, que seja republicado o edital, adequando as especificações técnicas de forma que se adequem ao valor estimado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme legislação vigente; [...]** (grifo nosso)

Nesse passo, a Coordenadoria de Compras, através do Memorando nº 127/2024/CCOM (fls. 16/18 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000), entendeu que os apontamentos da impugnante merecem ser acatados, ocasionando, assim, a imperiosa adequação e atualização da pesquisa de preços:

Memorando nº 127/2024/CCOM

Após análise detalhada no mapa de preços e nos documentos que lhe deram suporte durante a fase de planejamento do ETP, realizado pela área de engenharia e utilizado no TR, verificamos alguns pontos a serem observados:

- ⌚ Algumas contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas estão superior ao período de 1 (um) ano;
- ⌚ Todos os preços colhidos em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo não estão dentro do período de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
- ⌚ Alguns itens foram referenciados apenas com preços de colhidos em domínio amplo que por diversas vezes podem ser produtos que entraram em oferta no site naquele dia da pesquisa e que as maiorias são preços são pagamentos a vista ou através de boletos ou cartões de crédito; A administração pública ao invés dos particulares somente realiza o pagamento após a entrega dos objetos e a emissão da NFs, para seu empenho o que se dá pelo período de até 30 (trinta) dias após os trâmites legais.

No contesto, aqui impugnado, conforme observações acima, **a empresa VANGUARDA INFORMÁTICA LTDA., assiste razão quando alega que os preços estão manifestamente inexecutável e impossível de ser praticado no mercado, desta maneira, entendemos ser necessário promover adequação e atualização da pesquisa de preços evitando-se, assim, eventual contratação com sobrepreço, preço manifestamente inexecutável ou superfaturamento na aquisição dos produtos. [...]**

Por fim, considerando que a Administração pode rever seus atos visando à observância dos princípios basilares da legalidade, impessoalidade e mais especificamente o princípio da ampla concorrência e, com a finalidade de se obter a proposta mais vantajosa para aquisição dos materiais, desta maneira, acatamos parcialmente a impugnação, considerando parcialmente procedente o argumento exposto pela empresa VANGUARDA INFORMÁTICA LTDA.

Assim, em razão das alterações sugeridas, a Gerência de Obras e Serviços de Engenharia, por meio da C.I nº 192/2024 (fl. 21 do Processo 8513696-28.2024.8.06.0000), indicou que os ajustes apontados deveriam ser implementados no Termo de Referência, garantindo a coerência e a precisão dos documentos que compõem o processo licitatório.

Observa-se, por todo o exposto, que a Coordenadoria de Compras, ao adotar os apontamentos da impugnança, verificou a necessidade de remodelar artefatos de planejamento da contratação, em específico, o Termo de Referência.

É de se ressaltar, que, não tendo esta Consultoria Jurídica conhecimento quanto as especificidades técnicas do objeto, presume-se, aqui, higidez do posicionamento da área detentora desse conhecimento no tocante a verificação realizada.

Dito isto, cabe, neste momento, destacarmos as fases e procedimentos determinados pela Lei de Licitações e Contratos (14.133/21) para a regular contratação:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Art. 18. **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

[...]

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

[...]

§ 3º **Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação** conforme disposto no [art. 54](#).

Sendo assim, constata-se que o certame teve sua fase externa iniciada através da publicação do Edital, contudo, após impugnação, o setor técnico entendeu que deveria ajustar alguns termos dos artefatos de planejamento, ou seja, retornar à fase interna da licitação para uma melhor estruturação da contratação.

Dessa forma, questionou esta Consultoria Jurídica a respeito de qual atitude tomar, se realizar um adendo ao Edital ou se haveria necessidade da revogação parcial do certame.

Assim, diante das modificações sugeridas nos documentos que servem de base para a contratação, considerando que se trata do orçamento estimado para o objeto, e em respeito aos princípios administrativos, em especial ao do planejamento, da transparência, da igualdade, da vinculação ao edital, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade, todos eles expressos no art. 5º da Lei 14.133/21, infere-se a pretensão de revogação parcial do certame para que, a partir do Termo de Referência ajustado, prossiga-se a regular contratação.

Pois bem. Vejamos o que a lei de regência dispõe sobre a possibilidade de a

autoridade competente, no exercício de sua discricionariedade administrativa, revogar a licitação por razões de interesse público, in verbis:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (Grifo nosso)

Considerando o mandamento legal acima, depreende-se que a revogação da licitação deve observar os seguintes requisitos, a saber: i) motivo determinante; ii) fato superveniente devidamente comprovado; iii) deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

Na espécie, infere-se, conforme informado pela Coordenadoria de Compras, que as alterações nos artefatos de planejamento da contratação foram motivos determinantes para a revogação parcial da licitação, resultando em modificação dos orçamentos estimados do objeto do referido pregão.

Em relação ao momento das mudanças que afetaram o presente certame, destaque-se que o processo licitatório encontrava-se na fase externa, já publicado o edital, quando impugnaram-no, fazendo com que o setor técnico reanalisasse os termos editalícios e concluísse pela devida readequação, comprovando, desse modo, o fato superveniente ensejador da revogação pretendida.

Por fim, o § 3º do art. 71 da Lei nº 14.133/21 estabelece a garantia do direito de prévia manifestação dos interessados. Então, nesse sentido, em harmonia com o entendimento do TCU, recomenda-se conferir prazo razoável para pronunciamento dos interessados sobre a intenção de revogação da licitação.

Acrescente-se, em arremate, o poder de autotutela conferido à Administração Pública, materializado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, na qual informa que “*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*”.

V – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, e ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, entendemos ser possível, em tese, a revogação parcial do Pregão Eletrônico nº 16/2024, para que, a partir do Termo de Referência ajustado, seja retomada a regular contratação.

Porém, antes do ato em si, deve-se publicar a intenção de revogação, oferecendo aos licitantes direito ao contraditório e à ampla defesa de forma prévia, em prazo razoável.

É o Parecer. À consideração superior.

Fortaleza/CE, 27 de agosto de 2024

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho

Analista Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

Cristiano Batista da Silva

Consultor Jurídico



GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Processo administrativo nº 8527619-58.2023.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura

Assunto: Impugnação ao Edital e necessidade de alteração dos artefatos de planejamento

DECISÃO

R.h.

Cuida-se de processo administrativo, acima identificado, para análise e considerações quanto à possibilidade de adendo ou revogação do Pregão Eletrônico nº 16/2024, cujo objeto é o *“Registro de preços visando eventual aquisição de equipamentos e acessórios de áudio e vídeo, conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”*.

Nesse sentido, diante das modificações nos documentos que servem de base para a contratação, considerando que se trata da estimativa de preços do objeto, pretende-se a revogação parcial do certame para que, a partir do Termo de Referência ajustado, prossiga-se a regular contratação.

Sendo assim, com fulcro nas informações da área técnica e nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, aprovo o parecer de fls. retro e, antes de qualquer ato decisório, determino, conforme preceitua §3º do art. 71 da Lei nº 14.133/21, que seja dada ciência aos interessados da intenção em revogar o Pregão Eletrônico nº 16/2024, a fim de oportunizar-lhes, no prazo de 5 dias, a prévia manifestação.

Encaminhem-se os autos à Comissão Permanente de Contratação para providências de estilo.

Fortaleza/CE, 27 de agosto de 2024.


Desembargador ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES
Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará