PARECER JURÍDICO

REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 051/2024

Processo Administrativo nº 1007001/2024/CGL/ATM.

Consulente: Prefeitura Municipal de Altamira/PA.

Assunto: Revogação de Procedimento Licitatório Pregão Eletrônico nº 051/2024, para Aquisição de materiais elétricos, acessórios e equipamentos para a iluminação e a ornamentação do Natal, no Município de Altamira/PA.

EMENTA: REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/2021. MÉRITO. ANÁLISE EMINENTEMENTE JURÍDICA. VIABILIDADE JURÍDICA DA REVOGAÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVAR OS DITAMES DO ART. 71, c/c ART. DA LEI Nº 14.133/21. COMPROVAR AS RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO DECORRENTE DE FATO SUPERVENIENTE, PERTINENTE E SUFICIENTE PARA JUSTIFICAR TAL CONDUTA.

Trata-se de consulta formulada pela Divisão de Contratos Administrativos da Prefeitura Municipal de Altamira/PA, solicitando parecer jurídico referente a revogação do procedimento licitatório Pregão Eletrônico nº 051/2024, com o seguinte objeto: *"Aquisição de materiais elétricos, acessórios e equipamentos para a iluminação e a ornamentação do Natal, no Município de Altamira/PA"*.

Fora encaminhada à esta assessoria jurídica os seguintes documentos: edital, ata de abertura da sessão, ofício nº 1988/2024 com as justificativas da solicitação de revogação do Pregão Eletrônico nº 007/2023 apresentadas pelo Secretário Municipal de Administração e Finanças e, solicitação de parecer jurídico encaminhado pelo setor de licitações e contratos.

Alega o Secretário Municipal de Administração e Finanças que:

- *"(...) ciente de que foram cumpridas todas as exigências legais até a presente tramitação, solicito a revogação do PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 1007001/2024/CGL/ATM, o qual deu origem ao Pregão Eletrônico SRP Nº 051/2024, nos moldes das legislações pertinentes".*

- *"Após análise do estoque decorrente de contratações anteriores, verificou-se que há material suficiente para ornamento das áreas que de praxe recebem iluminação especial para as festividades de Natal. Visando o princípio do interesse público e economicidade, verifica-se que tal contratação no momento encontra-se como um encargo dispensável para a Administração, uma vez que o período de transição o qual a gestão está passando*

necessita aliviar os gastos públicos e cumprir com os devidos encargos que tem, sendo assim, economizando ao máximo processos dispensáveis. Ainda, por mais que resolvesse seguir com o processo, o mesmo não estaria concluído em tempo hábil para ornamento do evento "Presente de Natal", o que inutilizaria tal processo licitatório por sua mora".

- Observando a conveniência e oportunidade de que deve tratar a Administração pública, bem como a propriedade de revogar os próprios atos, na qualidade de ordenador de despesas da administração desta Prefeitura Municipal Altamira, DECLARO, para que no momento não é conveniente a contratação que visa o citado processo licitatório.

- Pelo exposto, solicito que tal Revogação seja acolhida.

Desta forma, vieram os autos a esta unidade de Assessoramento Jurídico para exame e emissão de peça opinativa quanto à revogação do certame licitatório Concorrência nº 007/2023, sob a justificativa apresentada pelo Município de não atendimento ao interesse público.

É o Relatório, do que interessa ao caso.

Passo a opinar.

I. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO:

É válido ressaltar que a presente análise se restringe ao certame jurídico, discorrendo tão somente sobre os aspectos legais que envolvem a consulta, excluindo, assim, os aspectos técnicos, orçamentários e contábeis/financeiros, bem como **sem adentrar ao juízo de conveniência e oportunidade da administração**, portanto, resguardando uma análise eminentemente jurídica.

Convém ponderar que o presente parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador na sua decisão de mérito. Faz saber que o parecerista público está albergado pela inviolabilidade dos seus atos e manifestações, o que garante o legítimo exercício da função, nos termos do art. 2º, §3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a OAB).

Nesse entendimento, importante é a análise dos ensinamentos do festejado Doutrinador *Hely Lopes Meirelles*, ao definir a natureza jurídica do parecer. *Literis*:

> *"pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subseqüente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva."*[1]

Noutra senda, importante salientar, ainda, que não é papel desta consultoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente

[1] Meirelles, 2001, p. 185

público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Pois bem, passada as breves considerações preliminares sobre a natureza jurídica da presente peça opinativa, temos a expender no que diz respeito à consulta formulada.

II. DO MÉRITO:

Inicialmente, cumpre obtemperar que **a análise deste parecerista não adentrará às questões de conveniência e oportunidade levantadas no presente processo administrativo, logo, se restringirá a uma abordagem estritamente jurídica, orientando esta Administração Municipal sobre os pontos legais a serem observados na presente consulta**.

Vejamos que o instituto da **revogação** trata-se da extinção do ato administrativo por oportunidade e conveniência. Logo, difere da anulação, pois neste caso há um vício insanável, enquanto na revogação o ato é legal, apenas deixou de ser conveniente ou oportuno.

Enquanto a anulação da licitação é um dever que decorre da ilegalidade no procedimento, a revogação é uma faculdade de desfazimento do procedimento por razões de interesse público, em razão de fatos supervenientes devidamente comprovados.

Dito isto, em suma, trata-se de prerrogativa da Administração para revogar o procedimento, por motivo de conveniência e oportunidade, diante de fato superveniente (**fato novo ou somente conhecido após o ato**), devidamente comprovado, que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno.

Nessa baila, o **art. 71, da Lei nº 14.133/21** nos ensina, *literis*:

> 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.

Consoante noção cediça, é evidente que a declaração de inoportunidade ou de inconveniência deve ser fundamentada. No caso da licitação, há uma restrição. É que a revogação só poderá ocorrer quando houver um fato superveniente que a justifique. Se nada de novo ocorreu, o processo licitatório não poderá ser revogado. Esse fato superveniente precisa ser provado, não cabendo sua simples indicação por parte da Administração.

Nesse sentido, leciona o festejado doutrinador *José dos Santos Carvalho Filho*:

> *"O Estatuto criou algumas condições para a revogação, fechando um pouco a porta aberta pela legislação anterior. E o fez exatamente para evitar abusos por parte de maus administradores. Cuida-se, pois, de revogação condicionada".*[2]

Assim, impende observar que a decisão pela revogação da licitação encontra-se no âmbito da discricionariedade administrativa, a quem cabe decidir, dentre as diversas opções apresentadas ao gestor público, qual melhor atenderá ao interesse público, sendo vedado ao Poder Judiciário substituir o administrador público em relação ao mérito administrativo. Logo, cabe apenas ao administrador estabelecer os critérios que são levados em conta para a decisão da revogação.

No presente caso, evidentemente, aplica-se a **teoria dos motivos determinantes**. Por essa teoria, quando motivado, o ato tem a sua validade vinculada à existência dos motivos declinados. Se os motivos apresentados forem falsos, o ato será nulo. Se a Administração motivar a revogação apontando um fato superveniente que não existiu, a revogação será nula e a licitação produzirá os efeitos esperados.

A saber, a nova legislação, assim como a antiga, não estabelece indenização para o interessado em virtude da revogação da licitação. A revogação pode atingir a licitação, mas não o contrato celebrado.

Ocorre que tal possibilidade de indenização em caso de revogação do certame não se aplica ao caso em comento, principalmente pelo fato de que não houve a adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

No desfazimento do processo de licitação (anulação ou revogação) devem ser observados o contraditório e a ampla defesa conforme prevê o art. 71, § 3º, da Lei 14.133/21, além da necessária motivação. Todavia, de acordo

[2] p.285

com o TCU, o contraditório e a ampla defesa somente são necessários se o desfazimento do certame ocorre após a adjudicação do objeto ou nas hipóteses em que o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como o causador do desfazimento[3].

Ocorre que, em que pese a ausência de adjudicação do objeto na respectiva licitação, haja vista a intensão de desfazimento do certame ter ocorrida antes mesmo da adjudicação do objeto, **não gerando direitos subjetivos ao licitante vencedor**, entendemos que, com espeque no **art. 165, inciso I, alínea d** (prevê o cabimento de recurso, no prazo de três dias úteis, em face da revogação da licitação), c/c o **art. 71, §3º, ambos da Lei nº 14.133/21**, assim como pelo fato da abertura da sessão pública já ter ocorrido, entendemos que deverá ser assegurado aos licitantes a prévia manifestação dos interessados, com a devida informação da intensão da prática do ato administrativo (revogação), garantindo o contraditório e a ampla defesa em prazo razoável.

Diante do exposto, ainda, vejamos alguns julgados do TCU sobre o tema revogação da licitação, *in verbis*:

> *- A revogação de processo licitatório é condicionada à ocorrência de fato superveniente, devidamente comprovado, que justifique tal medida. (Acórdão 955/2011- TCU-Plenário);*
>
> *- 9.2. determinar, em caráter preventivo, à [omissis], que: [...] 9.2.3. ao proceder à revogação dos certames licitatórios, deixe claramente explícita a motivação condutora dessa revogação, a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento, bem como para que se possa, adequadamente, permitir o acesso ao contraditório e à ampla defesa previstos no art. 49, § 3º, c/c o art. 109, inciso I, da Lei 8.666/1993 e art. 9º da Lei 10.520/2002. (...) (Acórdão 1711/2010- TCU-Segunda Câmara).*
>
> *- Constatado fato superveniente a motivar o desfazimento do processo licitatório por inconveniência e/ou inoportunidade, a Administração deve comunicar aos licitantes a intenção de revogação, oferecendo-lhes direito ao contraditório e à ampla defesa prévios, em prazo razoável. (Acórdão 455/2017-TCU-Plenário).*
>
> *- 9.2. determinar ao [omissis] que: 9.2.1. observe o art. 49 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c o art. 50, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no sentido de que a revogação de processo licitatório deve ser precedida de fato superveniente devidamente comprovado, com pertinência e suficiente adequação para justificar a correspondente invalidação, mostrando-se necessária, ainda, a expressa motivação do ato; (Acórdão 3215/2016-TCU-Plenário).*

[3] TCU, Acórdão 2656/2019 Plenário, Rel(a). Min(a) Ana Arraes, Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU n. 380.

Sobre a natureza discricionária da revogação da licitação, oportuno se torna colacionar à presente peça opinativa os ensinamentos de *Marçal Justen Filho*, que diz:

> *"Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato. Esse juízo é confirmado quando da elaboração e aprovação do ato convocatório. No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência.* ***Não se trata, porém, do mesmo juízo****. Exercita-se sobre supostos fáticos distintos. Vale dizer, a lei reconhece um condicionamento à revogação.* ***A Administração pode desfazer seus próprios atos, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua conveniência****.* ***Tendo concluído que o ato é conveniente e determinado sua prática ou manutenção, a Administração se vincula a essa decisão****.* ***Poderá revê-la desde que existam circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior****. Logo, não se admite que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente precisamente a mesma situação que fora refutada conveniente em momento pretérito. Nesse sentido, a Lei determina que* ***a revogação dependerá da ocorrência de "fato superveniente devidamente comprovado"****. Isso indica a inviabilidade de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente. Em termos práticos, significa uma restrição à liberdade da Administração, criando uma espécie de preclusão administrativa.* ***Uma vez exercitada determinada competência discricionária, a Administração não poderia rever o ato, senão quando surgissem fatos novos****. Na vigência da lei anterior, questionava-se a necessidade da superveniência de fatos novos para autorizar a revogação. Com a consagração expressa da posição adversa, fica afastada a tese de que "O fato de a inconveniência ou da inoportunidade decorrer de critério adotado pela própria administração não constitui qualquer obstáculo à edição de providência em sentido contrário. A Administração não pode revogar a licitação simplesmente pela invocação de substituição do critério da apreciação dos fatos."*[4].

Desta feita, em suma, entendemos que a revogação do presente certame licitatório deve observar os seguintes requisitos: a) fato superveniente que tenha transfigurado o procedimento em inconveniente ou inoportuno, devidamente comprovado nos autos e; b) motivação de interesse público.

Logo, importante que as justificativas apresentadas pela Administração Pública **sejam devidamente comprovadas no respectivo processo administrativo**, a fim de cumprir o permissivo legal, deixando claramente explícita a motivação condutora dessa revogação, a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento do certame.

III. DA CONCLUSÃO:

[4] Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., p. 669.

Em face do exposto, resguardando uma análise eminentemente jurídica, discorrendo tão somente sobre os aspectos legais que envolvem a presente consulta, **sem adentrar ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração**, uma vez que a decisão pela revogação da licitação encontra-se no âmbito da discricionariedade administrativa, logo, limitando-se este parecerista a orientar a Administração Municipal sobre os pontos legais a serem observados na presente consulta, **opino**:

i. pela **viabilidade jurídica da revogação** do Procedimento Licitatório Pregão Eletrônico nº 051/2024, **desde que** observados os fundamentos jurídicos abordados neste parecer, notadamente os ditames legais previstos no **art. 71, incisos e parágrafos seguintes, da Lei nº 14.133/21**, assim como, o entendimento jurisprudencial do TCU sobre o tema e doutrina especializada na matéria. Desta forma, **recomenda-se** que a revogação do presente certame deverá observar os seguintes requisitos:

a) que seja motivada, observada as razões de interesse público, e que as circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior (fato superveniente) sejam devidamente comprovadas no respectivo processo administrativo, a fim de cumprir o permissivo legal, deixando claramente explícita a motivação condutora dessa revogação, a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento do certame.

ii. em que pese a ausência de adjudicação do objeto na respectiva licitação, haja vista a intensão de desfazimento do certame ter ocorrida antes mesmo da adjudicação do objeto, **não gerando direitos subjetivos ao licitante vencedor**, entendemos que, com espeque no o **art. 71, §3º, da Lei nº 14.133/21**, assim como pelo fato da abertura da sessão pública já ter ocorrido, que deverá ser assegurado aos licitantes a prévia manifestação dos interessados, com a devida publicidade da intensão da prática de ato administrativo (revogação do certame), garantindo o contraditório e a ampla defesa em prazo razoável;

iii. que seja respeitada a previsão legal do **art. 165, inciso I, alínea d, da Lei nº 14.133/21**, uma vez que, dos atos da Administração cabem recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, a contar da intimação do ato, nos casos de anulação ou revogação da licitação.

É o parecer, S.M.J.

Altamira/PA, 05 de dezembro de 2024.

RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON

Assinado de forma digital por RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON

RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON
ASSESSORIA JURÍDICA **OAB/PA N° 19681**