PARECER JURÍDICO Nº 003/2025 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MALOGRO EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA AUTORIDADE COMPETENTE. NÃO PROSSEGUIMENTO, PELA ADMINISTRAÇÃO, DO PROCEDIMENTO. REVOGAÇÃO.

1. DA SÍNTESE FÁTICA.

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, quanto a registro de preços realizado no ano de 2021 para contratação de empresa na prestação de serviços de transporte escolar terrestre, destinado os alunos matriculados na rede municipal e estadual. O objetivo da consulta é dar baixa no procedimento, ante o seu malogro, já que dele não resultou qualquer contratação.

No parecer nº 096/2022 - AJEL foi analisado os aspectos de legalidade do processo licitatório nº 055/2022.000030 pela assessoria jurídica do Município.

A administração não procedeu com procedimento pois no decorrer do processo licitatório houve interpretação dúbia quanto a exigência do abastecimento dos veículos, fazendo com que houvesse prejuízo às empresas licitantes quanto a composição dos preços ofertados em sede de proposta/lances, devendo o procedimento ser devidamente encerrado.

É o suscinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO
2.1. PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL;

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis:*

> Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:

> Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.
>
> [...]
>
> §3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

> **PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA.** 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. 9.
> ***(grifei).***

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e

tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

> "os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).
> Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide."

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.

Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que "**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**" (negritei e grifei).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, "na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva". Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de

jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

O dispositivo de lei acima mencionado se refere ao parecer jurídico a ser elaborado ao final da fase preparatório da licitação, mas, certamente, sua orientação deve permear todo o assessoramento jurídico, qualquer que seja a fase do procedimento.

Dito isso, passa-se à análise do procedimento realizado.

2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL;

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:

> *A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). 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. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).*

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, "*a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los*" (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanação do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

2.3. DA REVOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

A administração exerce sobre os seus atos a chamada autotutela administrativa. O entendimento foi chancelado há muito tempo pela jurisprudência do STF.

> Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal – "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".
> Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal – "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 e oportunidade, respeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

ANA PAULA DE MOURA:04729937988 Assinado de forma digital por ANA PAULA DE MOURA:04729937988 Dados: 2025.01.09 12:00:33 -03'00'

Com a edição da Lei nº 9.784/1999, Lei do Processo Administrativo Federal, o que antes era entendimento sumulado, passou a ser direito posto, conforme a redação do art. 53.

> Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

A positivação na mencionada lei reflete a importância daquele entendimento consolidado pelo Pretório Excelso, considerando a dispersão das normas de direito administrativo, que, em regra, estão espalhadas por diversas leis (em sentido amplo) bem como em precedentes judiciais, ainda mais se considerar o CPC/15 e os precedentes vinculantes (art. 927, CPC).

Outrossim, a revogação e a anulação de um processo licitatório estão previstas no artigo 71 da Lei 14.133/21, abaixo transcrito.

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

> (...)
> 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;
> (...)
> § 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.

Corroborando com entendimento, o magistério do Professor RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA.

> "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". (in Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Comparada e Comentada, 3ª edição, RJ, Forense, 2022, p. 203).

Ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, havia uma divergência doutrinária sobre o que fazer quando uma licitação se quedasse fracassada, como no presente caso. A legislação não era expressa a respeito. O mesmo problema persistiu com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), pois nela também não tem disposição expressa sobre o que fazer.

De maneira geral, converge a doutrina de que não se pode homologar uma licitação fracassada, pois tal ato administrativo é reservado para aqueles procedimentos exitosos.

Para parte da doutrina, sendo caso de fracasso, deveria a licitação ser revogada. Com as devidas vênias a este entendimento, não se concorda com ele. Sendo fracassada a licitação, não há razão para ela ser revogada, devendo tão somente tal situação ser declarada.

Isto posto, conclui-se que a revogação é cabível nos casos em que, mesmo sendo o procedimento válido, haja motivo superveniente devidamente comprovado que justifique sua revogação por conveniência e oportunidade, em observância ao interesse público, já a anulação deve ser adotada quando identificados vícios insanáveis de legalidade que comprometam o procedimento, sendo esta uma

obrigação da Administração Pública com base na autotutela administrativa, conforme previsto no art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Como no caso em apreço a própria administração deixou de prosseguir nos atos do procedimento por ter identificado falhas no edital, não há o que se falar em licitação fracassada.

Sendo assim, é o caso de revogação da licitação, por motivos de conveniência e oportunidade.

A Lei 8.666/93 em seu Art. 3º preconiza que, um dos princípios da licitação é objetividade. Vejamos:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O edital do referido processo previu para fins de aferição do preço do objeto a unidade - VALOR DO Km rodado, porém restou omissa a informação quanto ao ônus do abastecimento dos veículos contratados para o transporte de alunos, constando tão somente a exigência da contratação de motorista.

Desse modo, justifica-se o ato de revogação do procedimento, a omissão em especificar a responsabilidade pelo abastecimento dos veículos, gerando dúvidas entre os licitantes e afetando a composição dos preços. Apesar de não haver ilegalidade na condução do certame, a segurança da contratação e o interesse público foram considerados comprometidos.

Ainda, foi ressaltado que a revogação não causa prejuízo direto aos licitantes, já que o sistema utilizado era o de Registro de Preços, o qual não gera obrigações contratuais imediatas. Após as devidas correções no edital, será iniciado um novo processo licitatório para atender à demanda

Portanto, opina-se pela revogação do procedimento licitatória, com as devidas baixas na Comissão de Licitação do Município bem como no TCM/PA.

A decisão de revogar foi tomada com base no entendimento de que a Administração Pública pode desfazer atos administrativos quando identificada maior conveniência ao interesse público.

Quanto à Corte de Contas, o art. 5º da IN nº 22/2021/TCMPA, dispõe sobre os *status* de classificação para serem preenchidas no sistema do mural de licitações do Tribunal.

> Art. 5º. As informações preenchidas no sistema serão classificadas nos seguintes status:
> [...]
> IV - suspensa/revogada/anulada: para todas as licitações, dispensas ou inexigibilidades, quando forem suspensas por decisão judicial ou administrativa, revogada por conveniência ou anulada por ilegalidade pela Administração, situações que deverão ser comunicadas no sistema com o preenchimento dos campos solicitações e envio dos arquivos obrigatórios relacionados no Anexo I desta Instrução Normativa.

No anexo mencionado pelo dispositivo, tem-se a exigência, no caso de pregão eletrônico em que se fez sistema de registro de preços, como no caso em apreço, de justificativa do ordenador, edital e respectivos anexos, pesquisa de mercado, parecer jurídico e/ou técnico, quando necessário.

Uma vez que tais documentos já constam no mural, haja vista o município ter cumprido escorreitamente com seu mister, é o caso de envio do presente parecer e mudança do *status* no sistema do TCM/PA, pondo fim ao procedimento, dando-se baixa também nos assentamento da CPL.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

PORTANTO, e

CONSIDERANDO os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

CONSIDERANDO tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seus assessores que a esta subscreve, **OPINA** pela revogação do processo licitatório nº 055/2022.000030 e

respectivos procedimentos acima dispostos.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 09 de janeiro de 2024.

GLEYDSON DO NASCIMENTO GUIMARAES

Assinado de forma digital por GLEYDSON DO NASCIMENTO GUIMARAES
Dados: 2025.01.09 12:38:54 -03'00'

GLEYDSON GUIMARÃES
OAB/PA Nº 14.027