



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



PARECER Nº 21/2024
PROCESSO Nº 014/2024 – SERPLAN
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 013/2024-PMSDA
ASSUNTO: REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO.

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÃO E CONTRATOS.
REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico em relação à **revogação do processo licitatório** – pregão eletrônico 013.2024-PMSDA, promovido pela Prefeitura Municipal de São Domingos do Araguaia para aquisição de MATERIAL GRÁFICO.

O parecer é no sentido de respaldar a administração quanto a possibilidade de revogação do certame, não se inserindo no mérito das razões expostas para revogar o certame.

É a síntese do necessário.

II – DA APRECIACÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’**”

(Acórdão TCU 1492/21)

Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria Jurídica**, não se imiscuindo no juízo de oportunidade e conveniência, o qual fica a cargo do administrador público.

Passando-se a análise, 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 nos casos de revogação, quanto nos casos de anulação, é desnecessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo, ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo auto executável.

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. Veja:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



“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 emanção 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.

Como se sabe, o procedimento licitatório 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.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo ente público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despende o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

No caso em tela, consta nos autos do processo administrativo que a pretensão para revogar o certame foi devidamente motivada pela autoridade competente.

A n.º 14.133/2021, é clara ao preconizar a possibilidade de revogação do processo licitatório com fulcro em razões de interesse público e supervenientes a instauração do processo, conforme transcrição do dispositivo demonstra.

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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



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.

Importa salientar que a previsão para revogação se encontrava presente no teor do presente pregão, estando todos os interessados cientes da possibilidade, conforme cláusulas previstas no Edital.

Tal entendimento segue em consonância com o expedido pelos tribunais superiores, ao qual entendem que pode a administração pública, com fulcro na proteção ao interesse público, revogar processos de licitação, até mesmo onde já tenha ocorrido homologação do resultado.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA. REVOGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO. REVISÃO DO JULGADO COMBATIDO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIO REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO- PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 2. "O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. 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" (RMS 30.481/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009). 3. No mais, o Tribunal de origem, com base no contexto fático-probatório dos autos, concluiu que ficou configurado o interesse público na revogação do certame em comento, ao considerar a necessidade de se garantir tratamento isonômico às partes, facultando aos licitantes a apresentação de novas propostas. É inviável, portanto, analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido." (STJ - REsp: 1731246 SE 2018/0050068-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2018)

Por oportuno, destacamos decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, autorizando a revogação do certame licitatório, senão vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.2. determinar, em caráter preventivo, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Esporte - Spoa/ME, 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;”

Marçal Justen Filho, analisando a possibilidade de revogação de licitações, mediante ato justificado, leciona:

"Ao determinar 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. Exercitase supostos fáticos distintos. Vale dizer, a Lei reconhece um condicionamento à revogação. A Administração pode desfazer seus próprios, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua inconveniência. 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. (... omissis ...) o surgimento de fatos novos poderá autorizar avaliação acerca da manutenção dos efeitos da licitação. Diante de fato novo e não obstante a existência de adjudicação do objeto a um particular, a Administração tem o poder de revogação. **Poderá revogar a adjudicação e a homologação anteriores, evidenciando que a nova situação fática tornou inconveniente ao interesse público a manutenção do ato administrativo anterior.**" (Marçal Justen Filho in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Editora Dialética, 2000, 8ª edição, páginas 481 e 482)."

Ainda, deve ser observado o direito ao contraditório e à ampla defesa tem fundamento constitucional (CF, art. 5º, LV), e consiste no direito dos licitantes de se oporem ao desfazimento da licitação antes que decisão nesse sentido seja tomada.

Conforme também prevê a lei federal nº 14.133/2021, deve ser oportunizado prazo para recurso de 3 dias para recurso, conforme:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



- cancelamento;
- b) julgamento das propostas;
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
- d) **anulação ou revogação da licitação;**

Portanto, entendendo ser caso de desfazimento do processo licitatório, a Administração deve comunicar aos licitantes essa sua intenção, oferecendo-lhes a oportunidade, no prazo razoável que lhes assinalar, de defender a licitação promovida, procurando demonstrar que não cabe o desfazimento, antes da decisão ser tomada.

Todavia, em que pese esse posicionamento, cogita-se a possibilidade de supressão do contraditório e da ampla defesa nos casos em que o desfazimento do processo de **contratação ocorre antes da homologação do certame e da adjudicação do objeto.**

A hipótese encontra fundamento no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, o qual defende a tese de que antes da adjudicação do objeto e da homologação do certame, o particular declarado vencedor não tem qualquer direito a ser protegido em face de possível desfazimento do processo de contratação, o que afasta a necessidade de lhe ser assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Veja-se:

“ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO. 1. Licitação obstada pela revogação por razões de interesse público. 2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado. 3. Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido. 4. A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. 5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado. 6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. 7. Recurso ordinário não provido. (STJ, ROMS nº 200602710804, Rel. Eliana Calmon, DJE de 02.04.2008). “Agravado de Instrumento. Concorrência Pública n. 247/2013. Revogação do certame pelo ente Público Municipal. Suposta violação ao § 3º do artigo 49 da lei 8666/93. Inocorrência. Licitação ainda não homologada e objeto não adjudicado. Mera expectativa de direito. Desnecessidade de contraditório no caso. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Alegação de motivação inábil a justificar a abertura de novo procedimento licitatório. Estudos que demonstram a inviabilidade da manutenção do objeto do certame anterior. Agravado de instrumento desprovido. A revogação pode ser praticada a qualquer tempo pela autoridade competente para a aprovação do procedimento licitatório. [...] diante de fato novo e não obstante a existência adjudicação do objeto a um particular, a Administração tem o poder de revogação. Poderá revogar a adjudicação e a homologação anteriores, evidenciando que a nova situação fática tornou-se inconveniente ao interesse coletivo ou supra-individual a manutenção do ato administrativo anterior (Marçal Justen Filho). 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 n. 8.666/93. Precedentes (STJ. Ministra Eliana Calmon).



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Com a devida fundamentação, pode a administração pública revogar seus próprios atos, sendo legal a anulação de processo licitatório quando o edital do certame está eivado de irregularidades. 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 (Súmula 473 do STF) (TJSC. Rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4005547-51.2016.8.24.0000, de Palhoça, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 24-01-2017)."

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica do ato revogação do processo administrativo de licitação, ressalvado o juízo de mérito da Administração e a motivação apresentada, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise da Assessoria Jurídica.

Desse modo, diante de toda contextualização fática e documental com base naquilo que foi motivado pela autoridade competente, para salvaguardar os interesses da Administração, submeto o presente opinativo para análise da autoridade superior para apreciação e, se for o caso, ratificação.

É o parecer.

São Domingos do Araguaia/PA, 22 de Agosto de 2024.

Aldenor Silva dos Santos Filho
Procurador Municipal
Portaria nº 012/2021 – GP/SDA