PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Concorrência n° 3/2019-004 GABIN.
Objeto: Contratação de até 02 (duas) agências de publicidade para prestação de serviços especializados em comunicação social, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por finalidade o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução e distribuição externa (divulgação) dos serviços publicitários de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.
Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de revogação do presente processo licitatório, conforme fundamentação apresentada pelo Gabinete do Prefeito.
Interessado: A própria Administração.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico acerca da possibilidade de revogação da licitação na modalidade Concorrência n° 3/2019-004 GABIN, nos termos do artigo 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em análise ao processo administrativo n° 3/2019-004 GABIN, cujo objeto é a contratação de até 02 (duas) agências de publicidade para prestação de serviços especializados em comunicação social, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por finalidade o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução e distribuição externa (divulgação) dos serviços publicitários de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, constatou-se que a ASCOM – Assessoria de Comunicação solicita ao GABIN, por meio do memorando n° 257/2021, a revogação do referido procedimento com a seguinte justificativa:

> *"Considerando a Lei n° 12.232 de 19 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda; considerando que há um processo licitatório em andamento impossibilitando a abertura de um novo, solicitamos a este Gabinete a revogação do processo licitatório de n° 03/2019-004/Gabinete, que consta em aberto na modalidade concurso (técnica e preços).* ***Devido a atualização e reformulação do atendimento da Assessoria de Comunicação – ASCOM, na divulgação das ações da Prefeitura de Parauapebas, justificamos que os moldes do contrato citado***

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

> ***não conseguirão dar continuidade ao atendimento da administração pública***. *Considerando que é imprescindível a publicidade de atos da administração para os cidadãos, faz-se necessária a URGÊNCIA da tramitação citada acima (fl. 615)".*

Após receber a solicitação acima, o GABIN encaminhou à Coordenadoria da Central de Licitações e Contratos - CLC, o memo n° 2087/2021, no qual solicita providências para a revogação do presente procedimento licitatório (fls. 614).

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Na presente análise jurídica será verificado acerca da legalidade da decisão de revogação pela autoridade competente (Chefe de Gabinete), abstendo-se da análise técnica que é de competência dos profissionais do setor técnico do Gabinete do Prefeito.

O artigo 49 da Lei de Licitações e Contratos dispõe que:

> ***Art. 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.*

Segundo Marçal Justen Filho[1], a revogação é fundamentada em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse sob tutela do Estado. Em exercício de competência discricionária, a Administração desfaz um ato anterior por entender que o interesse coletivo poderia ser melhor satisfeito por outra via.

O juízo de conveniência e oportunidade que decide pela revogação da licitação, é, pela sua própria natureza, um ato discricionário privativo da autoridade administrativa que deve resguardar o interesse público. A revogação pode ser praticada a qualquer tempo pela autoridade competente.

JUSTEN FILHO[2] entende que *"deve reconhecer-se competência para revogação a qualquer tempo, respeitados limites insuperáveis. O juízo de conveniência, exercitado por ocasião da homologação, não pode ser renovado posteriormente. Porém, o surgimento de fatos novos poderá autorizar avaliação acerca da conveniência da manutenção dos efeitos da licitação.*

[1] *In* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. São Paulo: RT, 2016.
[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8. ed. Soa Paulo: Dialética, 2002, p. 482

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

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 adjudicação e a homologação anterior, evidenciando que a nova situação fática tornou inconveniente ao interesse público a manutenção do ato administrativo anterior".

Para se proceder a revogação é preciso que tenha ocorrido um fato superveniente capaz de alterar o interesse público, de maneira que a licitação não seja mais conveniente e oportuna para atingir os objetivos buscados pelo Poder Público.

Note-se que a exigência de fato superveniente é muito relevante, tendo em vista que, se a licitação era originariamente inconveniente e inoportuna, há verdadeiro vício de legalidade, que determina a invalidação do certame. Convém transcrever as lições de Hely Lopes Meirelles[3]:

> *"Releva notar, ainda, que o juízo de conveniência para a revogação deve basear-se em fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar aquele ato (art. 49, caput). A discricionariedade administrativa sofreu séria restrição legal, pois a revogação há de fundamentar-se necessariamente em fatos novos, não mais se admitindo a mudança do critério de oportunidade expendido anteriormente, para a abertura do procedimento licitatório. (MEIRELLES, 1996, p. 282.)"*

Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld[4] leciona:

> *"Para legitimar a revogação, necessária, segundo o art. 49, a ocorrência de 'fato superveniente', isto é, verificado posteriormente à primitiva decisão de contratar. Não, por óbvio, um fato qualquer, mas um fato (ou um conjunto fático) pertinente e suficiente para tornar inoportuna ou inconveniente a contratação (SUNDFELD, p. 1037, 2006)".*

A Administração tem o dever de motivar adequadamente seu ato, a fim de apontar justamente a presença do fato superveniente. Deve atentar-se, ainda, para a necessidade de ser averiguado pela autoridade competente sobre irregularidades no procedimento, tendo em vista o disposto na segunda parte do artigo 49 da Lei de Licitações e Contratos, caso em que o procedimento correto a ser adotado será a anulação do certame.

Verifica-se que a autoridade competente demonstrou a motivação quanto à decisão de revogação do procedimento licitatório ao afirmar que *"devido a atualização e reformulação do atendimento da Assessoria de Comunicação – ASCOM, na divulgação das*

[3]MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
[4]SUNDFELD, Carlos Ari. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 154, p. 1037, dez. 2006.

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

ações da Prefeitura de Parauapebas, justificamos que os moldes do contrato citado não conseguirão dar continuidade ao atendimento da administração pública". Desta feita, diante da impossibilidade do prosseguimento, a revogação do certame tornou-se obrigatória, haja vista ser uma das funções da Administração Pública resguardar o interesse público e o erário de despesas comprovadamente onerosas.

Em relação aos fundamentos levantados pelo GABIN quanto a revogação da Concorrência n° 3/2019-004 em exame, nota-se que foram pautados em elementos técnicos correspondentes à própria Secretaria, não cabendo análise jurídica quanto ao mérito da justificativa apresentada pela autoridade competente.

Sobre a revogação, ressalta-se a orientação da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, *ipsis literis*:

> *"A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem 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".*

Importante frisar o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à responsabilização do gestor em relação à homologação de processo licitatório: *"A homologação é ato de controle praticado pela autoridade competente sobre tudo o quanto foi realizado pela comissão de licitação. Assim, homologar equivale a aprovar os procedimentos então adotados. (...) A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no que se refere à responsabilidade da autoridade competente pela homologação de procedimentos licitatórios"* (Acórdão 65/2014 – Plenário, Min. Ana Arraes).

A comprovação dos requisitos para se proceder à revogação da licitação afasta a possibilidade de a Administração indenizar os licitantes. Nesse sentido, destaca-se a decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região[5]:

> *"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS BANCÁRIOS. REVOGAÇÃO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO, DECORRENTE DE FATO SUPERVENIENTE DEVIDAMENTE COMPROVADO. POSSIBILIDADE. ART. 49 DA LEI 8.666/93. CONDUTA LÍCITA DA ADMINISTRAÇÃO, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. EXPECTATIVA DO LICITANTE VENCEDOR EM CELEBRAR O CONTRATO. AUSÊNCIA DE DIREITO*

[5] TRF5, AC N° 2006800000028972, Des. Frederico Pinto de Azevedo. Dj. 23/01/2008.

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

> *SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO. MANUTENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA.*
>
> *(...)*
>
> ***5. A revogação, situando-se no âmbito dos poderes administrativos, é conduta lícita da Administração que não enseja qualquer indenização aos licitantes, nem particularmente ao vencedor, que tem expectativa na celebração do contrato, mas não é titular de direito subjetivo".***

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, antes da adjudicação do objeto e da homologação do certame, o particular declarado vencedor não tem nenhum 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:

> *Ementa: 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 - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA RMS 23402 PR 2006/0271080-4 (STJ)-Data de publicação: 02/04/2008).*

Para a revogação é imprescindível que haja a fundamentação técnica que se enquadre nos termos do artigo 49 da Lei nº 8.666/93, de modo que a decisão discricionária da autoridade competente, gestor dos recursos públicos, observe categoricamente as formalidades adequadas.

Por todo o exposto, consignamos que no caso sob análise, a oportunidade e conveniência da revogação do procedimento licitatório Concorrência n° 3/2019-004 GABIN está configurada, atendendo aos legítimos princípios e ditames da Lei nº 8.666/93.

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

3. DA CONCLUSÃO

Ex positis, e em face das interpretações acima, esta Procuradoria entende que cabe a Administração Pública, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, em especial o da supremacia do interesse público:

-revogar o presente procedimento licitatório, tendo em vista que devido a atualização e reformulação do atendimento da Assessoria de Comunicação - ASCOM, na divulgação das ações da Prefeitura de Parauapebas, justificamos que os moldes do contrato citado não conseguirão dar continuidade ao atendimento da administração pública.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 04 de maio de 2021.

ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 490/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br