



PODER LEGISLATIVO
CASTANHAL / PARÁ

PARECER Nº 12/2018

ÓRGÃO INTERESSADO: DIRETORIA FINANCEIRA.

ASSUNTO: PROCESSO LICITATÓRIO

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DE 01 (UM) ITEM DO CERTAME. FATO SUPERVENIENTE. OBJETO QUE NÃO MAIS SE OBSERVA CONVENIENTE E OPORTUNO. PODER DE AUTOTUTELA. PARECER CONCLUSIVO À POSSIBILIDADE DA REVOGAÇÃO.

RELATÓRIO

Veio a esta Assessoria Jurídica, para análise, consulta emanada pela Sra. Jéssica Lorrany Ferreira Barbosa, Diretora Financeira desta Casa, respaldada pelo dever de cautela, com fito de que lhe seja dado o posicionamento deste setor técnico acerca da possibilidade quanto a revogação de apenas 01 (um) item de certame licitatório, devido à fato superveniente financeiro e continuidade do certame no que tange aos demais itens.

Cumpre asseverar que fora respeitada a legislação vigente que trata sob a matéria (Lei de Licitações e Contratos), uma vez que houve instrução processual para a contratação dos possíveis fornecedores dos perquiridos produtos objeto do Pregão Presencial 008/2018-CMC, entretanto, informa a Douta Diretora que por conta de despesas demasiadas, aditivos e acréscimos da obra no prédio anexo deste Poder Legislativo, fazendo com que exaurisse a previsão orçamentária para a aquisição de computadores nesta ocasião, visto que necessário se faz o aparelhamento do prédio anexo com moveis, cadeiras e sistema de refrigeração que demonstram ser prioridade para o momento.

Assim, cumpre-nos a manifestação acerca do mérito e legalidade, avaliando estritamente os aspectos formais e a Legalidade da referida revogação e sua possibilidade.

Este é o breve relatório.

PARECER

Quanto à análise do presente **Processo Licitatório nº 008/2018-CMC**, sob enfoque da Legislação Licitatória, trazemos à baila o entendimento a seguir:

A Lei de Licitações nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública, sendo necessário fundamentar no posicionamento da Jurisprudência pátria e pela análise da previsão do artigo 49 da Lei 8.666/93 a possibilidade da revogação do Procedimento Licitatório, com razão no interesse público, por ato da própria administração, senão vejamos:



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. (g/n)*

No caso em tela, verifica-se a ocorrência de fato superveniente, qual seja, ausência de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas decorrentes para aquisição de computadores completos, sendo tal item desnecessário para o momento, havendo outras prioridades quanto à operacionalização do prédio anexo. Tratando-se ainda de fato pertinente e suficiente para justificar a revogação do item suscitado da licitação pela Administração, com fundamento no interesse público primário, consubstanciado na preservação do orçamento público, atendidos por conseguinte os requisitos do artigo supracitado.

A Administração Pública tem o poder-dever, com ou sem provocação, de anular o ato administrativo, sem que isso se constitua em ato de ilegalidade ou abuso de poder, lição assentada pelo STF no enunciado das Súmulas 346 e 473. Senão vejamos:

STF Súmula nº 346 - Administração Pública - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

STF Súmula nº 473 - Administração Pública - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos: 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. (g/n)

O poder-dever da Administração Pública de rever seus próprios atos decorre exatamente da necessidade de resguardar o interesse público, revogando e anulando atos administrativos que, mesmo depois de praticados, se tornem lesivos aos interesses da administração.

Quanto ao permissivo legal insculpido no artigo 49 da Lei 8.666/93, destacado, que possibilita o ato de invalidação do certame, necessário enfatizar que referida norma prevê duas formas de fazê-la. A primeira é a revogação que deve operar quando constado a existência de fato superveniente lesivo ao interesse público. A segunda é a anulação que opera quando da existência de vício de legalidade (violação as normas legais).

In casu, como já mencionado, a licitação obedeceu a todos os requisitos formais exigidos na Lei para a modalidade, foi devidamente publicada, não sendo hipótese de vício de legalidade. Portanto, não há que se falar em anulação.

Entretanto, evidente a existência de fato posterior (ausência de dotação orçamentária) relevante e prejudicial ao interesse público (boa administração das finanças) a justificar revogação, nos moldes da primeira parte do *caput* do artigo 49 da Lei 8.666/93.



A doutrina Pátria define o instituto da revogação e, segundo o Autor Diógenes Gasparini: “é o desfazimento da licitação acabada por motivos de conveniência e oportunidade (interesse público) superveniente – art. 49 da lei nº 8.666/93”. Trata-se de um ato administrativo vinculado, embora assentada em motivos de conveniência e oportunidade.

Quanto à possibilidade de revogação da licitação, a Lei de Licitações possibilita a revogação da licitação como um Todo. Logo, a revogação parcial, de um item, é plenamente possível. Neste sentido, Jurisprudência:

MANDADO DE SEGURANÇA. CANCELAMENTO DE ITENS DO EDITAL. REDUÇÃO DA LICITAÇÃO. PUBLICAÇÃO DO REGISTRO DE MEDICAMENTOS/MATERIAIS NO MINISTÉRIO DA SAÚDE. LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA. AUSÊNCIA DE LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO. I. “Na licitação, impõe-se a desclassificação de proponente que, ao apresentar oferta, descumpra cláusula editalícia, não agindo assim a administração, em desconformidade com o direito, quando o alija do certame” (STJ-Corte Especial, MS nº 4.222/DF, rel. Min. Waldemar Zveiter, DJU 18/12/1995). II. A matéria tratada no recurso sequer foi agitada na inicial. Não pode o Ministério Público Federal, à guisa de defesa do interesse público, pretender que a sentença se desvie da causa de pedir definida pela impetrante. Se havia outras ilegalidades na licitação, o caminho seria utilizar da propositura de outra ação e não de pretender ampliar o objeto desta lide. III. A administração pública tem amplo poder discricionário, no tocante à conveniência e oportunidade, quanto à oferta de bens e serviços objeto da licitação. Assim, se no interesse da administração, é excluído algum item do certame, não cabe a alegação de violação à isonomia, pois todos os concorrentes são atingidos por tal regra. O que não se pode admitir é o tratamento diferenciado. IV. Já estando concluído há muito tempo o procedimento licitatório, ocorreu o esvaziamento do objeto da ação. V. Apelação improvida. (TRF2 – AMS 18519 RJ 97.02.14227-0. Relator: Desembargador Federal ANTONIO CRUZ NETTO. 5ª Turma Especializada. DJU - Data:27/01/2006 – Página:229 (grifamos) (g/n)

Cabe aqui ressaltar que é necessária a ocorrência de fato superveniente e de motivação para que o procedimento da licitação seja revogado pautado no interesse público.

Deve-se destacar que a Legislação de Licitações e Contratos Administrativos prevê ainda que no caso de revogação da licitação fica assegurado o Direito ao contraditório e a ampla defesa, garantia essa que é dada somente ao vencedor, o único com interesse na permanência desse ato, pois através dele pode chegar a executar o contrato, conforme previsto no §3º do artigo 49¹.

Entretanto, a oportunização do Direito ao contraditório e a ampla defesa só é exigida perante ao Poder Público quando se tem um Direito líquido e Certo do licitante originado pela Adjudicação do objeto do certame ou do item que houvera sido vencedor, caso contrário a revogação não causará prejuízo algum ao interessado, posto se tratar de mera expectativa de Direito.

¹ Art. 49. Op. Cit. § 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.



Também se manifesta o Tribunal de Contas da União quanto a possibilidade de revogação de licitação, sua continuidade quanto se anula ou revoga apenas um ou mais itens, senão vejamos:

2. O Tribunal pode determinar a anulação da licitação e autorizar, em caráter excepcional, a continuidade da execução contratual, em face de circunstâncias especiais que desaconselhem a anulação do contrato, em razão da prevalência do atendimento ao interesse público.

Ainda na Representação referente ao pregão presencial da Codevasf para aquisição de cisternas, o relator prosseguiu sua análise quanto aos itens 2 e 3, no sentido de verificar se houve ou não prejuízo à competitividade ou à obtenção da proposta mais vantajosa. Diferentemente do item 1, o relator entendeu ser "manifesto o prejuízo à competitividade decorrente da opção da CODEVASF pelo pregão presencial em vez do eletrônico no que diz respeito aos itens 2 e 3 do Pregão Presencial nº 11/2013 - SRP - CODEVASF, impondo-se, em consequência, a declaração de nulidade do certame ora questionado nesta parte, em virtude da violação do disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto nº 5.450/2005 c/c o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, assim como do disposto no art. 4º, incisos XI, XVI e XVII, da Lei nº 10.520/2002". Contudo, ao apreciar as consequências da declaração parcial de nulidade do certame em relação aos contratos já celebrados, uma vez que a nulidade do procedimento licitatório induz a do contrato (art. 49, § 2º, da Lei 8.666/93), defrontou-se o relator, seguindo a moderna doutrina administrativista em torno da teoria das nulidades, com a necessidade de verificar se a anulação dos contratos não estaria em desacordo com o interesse público. Quanto ao item 3, como não houvera a celebração do contrato, sua anulação ensejaria a realização de novo certame licitatório. Quanto ao item 2, no entanto, o contrato já se encontrava assinado. Diante de todas as circunstâncias e consequências envolvidas, da documentação constante dos autos e das manifestações da unidade técnica, concluiu o relator que "o interesse público estará melhor atendido caso se autorize, de forma excepcional, a continuidade do contrato relativamente ao item 2 do Pregão Presencial nº 11/2013". O Tribunal, quanto ao ponto, acolhendo o voto do relator determinou à entidade que anule a licitação relativamente aos itens 2 e 3, bem como as atas de registro de preços correspondentes; autorizou, excepcionalmente, a Codevasf a dar continuidade à execução do contrato decorrente do item 2; e determinou à Codevasf, em relação a esse contrato, que não celebre aditivos visando elevar o quantitativo ou reajustar valores. Acórdão 2789/2013-Plenário, TC 010.656/2013-8, relator Ministro Benjamin Zymler, 16.10.2013. (g/n)

3. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados.

Representação relativa a pregão eletrônico realizado pela Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas (Amgesp) para registro de preços, destinado à aquisição de kits escolares, apontara, dentre outras irregularidades, "a adjudicação pelo menor preço por grupo de itens ou por módulo escolar, quando deveria ser por item que compõe cada grupo ...". Em suas justificativas, a Amgesp defendeu que "individualizar a compra de cada item do kit sobrecarrega a administração pública e



encarece o produto final, enquanto que, se o objeto é o próprio kit, os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando grandes quantidades e variedades de material escolar". O relator, acolhendo essa tese, registrou que a "adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos". Acrescentou que "a Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor". Em relação ao alcance da Súmula 247 do TCU, destacou, amparado em deliberação do Tribunal, que ela pretendeu "consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes ...". Ponderou, contudo, que restou ausente nos autos a devida motivação para a opção eleita. O Tribunal, ao acolher o juízo de mérito formulado pelo relator, julgou parcialmente procedente a Representação e, confirmando a medida cautelar previamente adotada no processo, determinou que a Secretaria de Educação e do Esporte do Estado de Alagoas, na condição de órgão participante da mencionada ata de registro de preço, se abstivesse "de realizar novas contratações com recursos federais, inclusive recursos do Fundeb, já que há complementação da União". Acórdão 2796/2013-Plenário, TC 006.235/2013-1, relator Ministro José Jorge, 16.10.2013. (g/n)

Corroborando com o exposto, o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. 9ª Edição. São Paulo. 2002, p. 438) tece o seguinte comentário sobre revogação:

"A revogação consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público... Após, praticado o ato, a administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá então o desfazimento do ato anterior... Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato (...). Nesse sentido, a lei determina que a revogação dependerá da ocorrência de fato superveniente devidamente comprovado. Isso indica a inviabilização de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente". (g/n)

Desse modo, a Administração ao constatar a inconveniência e a inoportunidade poderá rever o seu ato e consequentemente revogar o processo licitatório ou apenas um item, devendo o procedimento em geral seguir seu



PODER LEGISLATIVO
CASTANHAL / PARÁ

trâmite legal, não havendo correlação entre os itens, sendo autônomos entre si, respeitando-se assim os princípios da legalidade e da boa-fé administrativa.

Seguem as orientações desta Assessoria Jurídica para análises e considerações e posterior decisão do setor competente.

É o parecer.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, à luz das disposições normativas pertinentes, em especial o disposto na Lei 8.666/93, hipótese em que configurando assim o interesse público e a preservação de seu patrimônio, **opinamos, favoráveis à continuação do referido certame licitatório, no que tange aos itens que não necessitam serem revogados e revogação do item 1 do Pregão Presencial 008/2018-CMC, concernente à aquisição de equipamentos de computadores pelas razões trazidas pelo órgão Técnico deste Poder (Diretoria Financeira), visto não haver mais a necessidade e possibilidade de fazer-se a aquisição dos mesmos tendo como razão para tal a ausência de lastro orçamentário para tanto.**

Ressalta-se ainda, que o **instrumento de revogação deverá ser motivado, isto é, apontar os motivos pelos quais ocorreu a rescisão, podendo ser adotados, como motivação, os termos do presente parecer, e, caso haja sido adjudicado o bem, necessário se faz a oportunização do contraditório e da ampla defesa por parte do licitante adjudicado.**

É o parecer que submeto á apreciação superior. S.M.J.

Belém, 10 de outubro de 2018

MARCELO LIMA
LAVAREDA DA GRAÇA

Assinado de forma digital por
MARCELO LIMA LAVAREDA DA GRAÇA
Dados: 2018.10.10 13:30:45 -03'00'

MARCELO LIMA LAVAREDA DA GRAÇA
ASSESSORIA JURÍDICA