
PARECER JURÍDICO Nº: 456/SUPJUR/SECOMP/2024

PROCESSO Nº: 62.775/2023-57

ÓRGÃO INTERESSADO: Secretaria Municipal de Governo e Relações Institucionais - SEGOV

OBJETO: Locação de veículos automotores.

EMENTA: **PREGÃO** **ELETRÔNICO.**
REVOGAÇÃO. **CONVENIÊNCIA** **E**
OPORTUNIDADE. POSSIBILIDADE.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo licitatório lançado na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço total por lote, no qual se buscou a **locação de veículos automotores, tipo hatch biocombustível, sem regime de dedicação exclusiva, para atender demanda da Secretaria Municipal de Governo e Relações Institucionais - SEGOV.**

2. Registra-se que o presente processo licitatório foi aberto atendendo à **C.I nº 501/SEMU/SEGOV/2023**, de 27/04/2023 (fl. 03), da **Secretaria Municipal de Governo e Relações Institucionais - SEGOV**, com o fim de atender a Casa da Mulher Brasileira com dois veículos.

3. Ocorre que, às fls. 381, a SEGOV juntou uma justificativa requerendo o arquivamento do processo licitatório regido pelo pregão nº 251/2023.

4. Os presentes autos foram encaminhados a **esta Superintendência Jurídica de Licitações – SUPJUR**, conforme despacho registrado às **fls. 393**, para análise e providências em relação à solicitação do Órgão Demandante SEGOV de revogação do processo licitatório. A revogação é

solicitada em virtude da recente abertura pelo Governo Federal do Programa “Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos”, que tem como objetivo a aquisição de veículos para as Casas da Mulher Brasileira.

5. Neste ponto, importante se faz consignar que o presente processo licitatório, cadastrado sob nº **62.775/2023-57, PE nº 251/2023**, ainda não foi finalizado, sem ter sido adjudicado e homologado, o que significa dizer que inexistente direito subjetivo das empresas, que tão somente surgiria com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação, respeitando-se os princípios do contraditório e da ampla defesa.

6. É o relatório.

II. DA ANÁLISE

7. Primeiramente, destaca-se que o fundamento principiológico da revogação da licitação encontra-se na **obrigatoriedade atribuída à Administração Pública para buscar a satisfação do interesse público, pois é ele quem comanda todos os seus atos e comportamentos.**

8. Ilustra-se o presente parecer, valendo-se dos ensinamentos de Edgar Guimarães¹, em seu artigo sobre o assunto, no qual indica que existem 5 (cinco) causas para extinção dos processos licitatórios: I) a homologação do certame, II) **a revogação**, III) a anulação, IV) a declaração de fracasso ou V) deserção da licitação.

9. De acordo com o princípio da autotutela administrativa, a Administração pode exercer em qualquer momento, tanto o controle de legalidade, quanto o de mérito, cabendo à Autoridade Administrativa verificar se persistem os motivos de oportunidade e conveniência que ensejaram a autorização para a contratação mencionada acima.

10. Vejamos o amparo legal da revogação da licitação, que está estipulado no art. 71, da Lei nº 14.133/2021.

“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.”

¹COLUNA JURÍDICA in JML_EVENTOS_ARTIGO_13-07-2013-09-32-47_CAUSAS_EXTINTIVAS_DO_PROCESSO_LICITATORIO.pdf

§ 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. [...] (grifo nosso)

11. Assim, parece-nos que o pedido se mostra condizente com o instituto da revogação, tendo em vista que o próprio Órgão Administrativo justificou que o objeto do certame licitatório será atendido por um programa do Governo Federal, quer seja, "Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos", que atenderá as Casas de Mulher Brasileira com aquisição de veículos, tornando-se inconveniente e inoportuna a locação nos moldes delineados neste certame licitatório.

12. Dessa forma, concluiu a SEGOV que o objeto da contratação, nos moldes delineados neste certame licitatório, não mais atende as necessidades do órgão, conforme **Justificativa de fl. 381**, solicitando a revogação do **Pregão Eletrônico nº 251/2023**.

13. A Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal, dispõe:

"Súmula 473/STF. 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".

14. Maria Sylvia Zanella Di Pietro² enuncia que *"revogação é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência"*.

15. Esse também é o posicionamento do TCU:

"Em qualquer dos casos de revogação ou anulação deve constar do processo a devida motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos da decisão. Nas hipóteses de desfazimento do processo licitatório, por revogação ou anulação, assegura-se ao licitante vistas dos autos, direito ao contraditório e à ampla defesa. Ato de revogar a licitação pode ser praticado a qualquer momento. É privativo da Administração. Sem prejuízo das determinações cabíveis, considera-se prejudicada

² Direito Administrativo. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 238.

a representação que versa sobre falhas apontadas em concorrência ante a perda de seu objeto, devido à declaração de sua revogação pela Administração licitante”.

(TCU, Acórdão nº 889/2007, Plenário).

16.Ademais, conforme se extrai das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello³, a revogação se torna a via adequada de extinção do ato administrativo quando o interesse público não está mais sendo atendido por ter se tornado inconveniente ou inoportuno, senão vejamos:

“(a) ‘A revogação tem lugar quando uma autoridade, no exercício de competência administrativa, conclui que um dado ato ou relação jurídica não atendem ao interesse público e por isso resolve eliminá-los a fim de prover de maneira mais satisfatória às conveniências administrativas’; (b) ‘Pode-se conceituá-la do seguinte modo: revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes’; (c) ‘A revogação pode ser explícita ou implícita. É explícita quando a autoridade simplesmente declara revogado o ato anterior. É implícita quando, ao dispor sobre certa situação, emite um ato incompatível com o anterior. Em um e outro caso a revogação pode ser total ou parcial, conforme a amplitude com que afeta a situação precedente’; (d) ‘O agente que revoga tanto pode ser aquele que produziu o ato quanto autoridade superior no exercício do poder hierárquico’; (e) ‘O objetivo da revogação é um ato administrativo válido ou uma relação jurídica válida dele decorrente. Aí reside uma diferença capital entre a revogação e a invalidação’; (f) ‘a revogação não incide sobre fatos; incide sobre atos ou relações por eles constituídas’; (g) ‘ato jurídico é precisamente uma ‘fonte’, uma força ‘matriz’ de efeitos jurídicos, de consequências jurídicas. Ao se revogar atos abstratos o que se quer é eliminar esta fonte (portanto, o próprio ato), para impedir que possam gerar novos efeitos, porque os anteriores são respeitados e os futuros ainda não existem para serem atacados’; (h) ‘Normalmente, o fundamento do poder de revogar deflui da mesma regra de competência que habilitou o agente (ou o teria habilitado) à prática do ato anterior, que se vai revogar. Seu fundamento habitual, portanto, é a repetição do uso de uma competência sobre a mesma questão’; (i) ‘O motivo da revogação é a inconveniência ou inoportunidade do ato ou da situação gerada por ele. É o resultado de uma reapreciação sobre certa situação administrativa que conclui por sua inadequação ao interesse público’ (g.n.)

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 452-457

17.A oportunidade está relacionada ao aspecto temporal, enquanto a conveniência atrela-se ao sentido de utilidade e necessidade técnica do objeto.

18.No presente caso, a revogação da licitação encontra-se fundamentada no fato do interesse público (um programa do Governo Federal atenderá as demandas da Secretaria) não poder ser mais atendida nos parâmetros anteriormente delineados, tornando-se inconveniente e inoportuna.

19.Nesse sentido, é possível afirmar que o objeto, nos moldes em que se encontra, não perfaz mais o interesse público, tendo se tornado inconveniente e inoportuno conforme **justificativa** apresentada pela **SEGOV às fls. 381**.

20.Reitera-se que o presente processo licitatório, cadastrado sob nº 62.775/2023-57, PE nº 251/2023, ainda não foi finalizado, sem ter sido adjudicado e homologado, o que significa dizer que inexistente direito subjetivo, que tão somente surgiria com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação, respeitando-se os princípios do contraditório e da ampla defesa.

21.Nesse sentido, cita-se trechos do despacho de 8/6/2004 exarado pelo Exmo. Sr. Ministro César Peluso no Agravo de Instrumento STF nº 228.554-4, que assim enfrentou questão semelhante:

“A decisão de revogar a licitação consulta os melhores interesses da apelante. A fls. 257-TA se vê a designação do Diretor da DILOG como substituto da presidência da RFF S.A., sendo que o ato foi praticado durante a substituição, com o que não há qualquer desvio de poder de seu autor. Considera-se, ainda, que não se concretizou o direito adquirido, bem como o ato jurídico perfeito, pois o direito, para a apelada, nasceria da adjudicação do objeto da concorrência, consequência da homologação. Essa homologação não foi lançada, considerando-se que as condições da licitação não consultavam os mais elevados interesses da apelante. (...) Ora, o direito adquirido surge com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação. No caso vertente, não se chegou a tal ponto, eis que o presidente em exercício da empresa apelante acatou parecer de sua assessoria e resolveu revogar o processo licitatório (...) Uma coisa é a revogação da licitação por interesse público, e outra, completamente diversa, é a sua anulação por algum vício que a torne inválida. No último caso, até se pode defender que se observem os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, visto que, na situação litigiosa que

se instaura, não parece desarrazoado reconhecer ao licitante interessado a faculdade de opor razões jurídicas no sentido da higidez da licitação e da consequente ilegitimidade do ato de anulação. Mas não faz nenhum sentido, no primeiro caso, admitir que se observe o mesmo procedimento, e pela simples razão de que o juízo de conveniência e oportunidade a respeito da revogação da licitação é, pela sua própria natureza discricionária, privativo da autoridade administrativa. (...) Como se sabe, 'a revogação é uma expressão da discricionariedade no processamento positivo das funções da Administração: seu fundamento último, como o de todo ato administrativo, é o interesse público; seu fundamento imediato é a liberdade, ou melhor, a discricção administrativa, por não estar a decisão vinculada a um dos elementos de fim e de mediação', de modo que, positivando-se uma inconveniência superveniente, como a da hipótese, a Administração "revoga por motivo de mérito, quando, em virtude de razões supervenientes, muda o entendimento dos fatos e do direito, optando por outra via mais conveniente, renunciando, assim, à anterior, embora igualmente válida' (...) Ora, antes da homologação da licitação, não exsurge aos concorrentes nenhum direito subjetivo capaz de impedir a revogação da abertura do processo licitatório, por óbvia conveniência pública, superveniente à desistência de todos os concorrentes menos um, nem tampouco alguma lesão patrimonial, de que se irradiasse direito a indenização. Nessas circunstâncias, em que com a revogação nada sofreu a esfera dos direitos e interesses privados, não havia lugar para observância de contraditório e ampla defesa, inerentes à cláusula constitucional do justo processo da lei (*due process of law*), cujo alcance está em impedir ação arbitrária e lesiva do Estado."

22.Dessa forma, diante de todo o acima exposto, opina-se pela possibilidade legal (71, inciso II, da Lei nº 14.133/2021) e jurisprudencial (Súmula nº 473/STF) de aplicação no presente caso do instituto de revogação para a extinção do ato administrativo, considerando o fato de que o objeto, nos moldes em que se encontra, não perfaz mais ao interesse público, tendo se tornado inconveniente e inoportuno.

III. DA CONCLUSÃO

23.Portanto, sem adentrar nos aspectos técnicos e observados os princípios constitucionais da Administração Pública, este representante da Procuradoria-Geral do Município lotado na Secretaria-Executiva de Compras Governamentais – SECOMP **opina** pela regular aplicação da Súmula nº 473 do STF, e do art. 71, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a fim de que o Coordenador de Processamento de Licitações encaminhe *o processo devidamente instruído à Autoridade Superior* para decisão quanto revogação do presente processo licitatório.

24.Por fim, ressalva-se o caráter **opinativo⁴ e facultativo⁵** desta manifestação, uma vez que a mesma não é vinculante e não pode ser tido como a personificação da decisão, sendo livre o gestor no seu poder de deliberação.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 22 de agosto de 2024.



Francisco Ivo Dantas Cavalcanti Filho
Procurador Municipal
Matrícula nº 426415
OAB/MS nº 28.662-B



Kelly Alessandra Pereira de Araújo Holland
Assessoria Jurídica SUPJUR | SECOMP
OAB/MS nº 21.466

⁴ Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 1379/2010, Plenário, Processo TC-007.582/2002-1, Relator Min. Augusto Nardes.

⁵ Supremo Tribunal Federal. MS 24632-6/DF. (I) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo;