



## **PARECER JURÍDICO**

**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO

**ASSUNTO:** Análise acerca da possibilidade de revogação do Pregão Eletrônico nº 015/2021.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2021, CUJO OBJETO É REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO EDUCACIONAL APLICADO EXCLUSIVAMENTE AO SETOR PÚBLICO, PARA O FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE, MANUTENÇÃO EVOLUTIVAS E CORRETIVAS, SERVIÇO DE CONVERSÃO DE DADOS LEGADO, IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO, SUPORTE E ATENDIMENTO TÉCNICO DE TODOS OS APLICATIVOS E MÓDULOS. ERRO NO MAPA DE PREÇO. AUMENTO SIGNIFICATIVO DO VALOR GLOBAL DA LICITAÇÃO. FATO SUPERVENIENTE.. OPINIÃO PELA REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO.

I – Procedimento Licitatório Pregão Eletrônico SRP nº 15/2021, cujo objeto é o Registro de Preço para Contratação de Empresa Especializada em Desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão educacional aplicado exclusivamente ao setor público, para o fornecimento de licença de uso de software, manutenção evolutivas e corretivas, serviço de conversão de dados legado, implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os aplicativos e módulos.

II – Erro no mapa de preço. Aumento significativo do valor global da licitação. Fato superveniente.

IV – Pela Revogação do Processo, com observância do constante no presente parecer.

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de revisão do certame do Pregão Eletrônico SRP nº 15/2021, que visava o Registro de Preço para Contratação de Empresa Especializada em Desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão educacional aplicado exclusivamente ao setor público, para o fornecimento de licença de uso de software,



manutenção evolutivas e corretivas, serviço de conversão de dados legado, implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os aplicativos e módulos.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação. Dito isso, passa-se a análise da Revisão do Processo.

Consta que foi solicitada a realização do presente certame na modalidade de Pregão Eletrônico, não obstante, foi constatado erro no mapa de preço que constituiu no acréscimo de um item que não constava no termo de referência em que se baseia todo o presente processo licitatório, o que ocasionou um aumento significativo no valor global da licitação, pelo que se requereu o desfazimento do certame através de revogação.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Pois bem. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

*“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”.*



A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei n° 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame 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.

Como regra, a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

*“Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

*“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas*



*com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”*

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

*“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 lhe são correlatos”.*

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

Pois bem, cuida o presente caso de Processo de Pregão eletrônico nº 015/2021 cujo objeto é o Registro de Preço para Contratação de Empresa Especializada em Desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão educacional aplicado exclusivamente ao setor público, para o fornecimento de licença de uso de software, manutenção evolutivas e corretivas, serviço de conversão de dados legado, implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os aplicativos e módulos.

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por



meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Quanto ao Pregão, cumpre observar o disposto no art. 1º e art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.520/02, que reza da seguinte maneira:

*“Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.*

*“Art. 2º (...) § 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.*

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão, deve-se observar o que a Lei determina em seu art. 3º, o qual transcreve-se abaixo:

*“Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*

*I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;*

*II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;*

*III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e*

*IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor”.*

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão eletrônico, deve-se observar o que o Decreto Lei nº 5.450/2005 estabelece, mormente o constante em seu art. 9º, o qual transcreve-se abaixo:



*Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:*

*I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;*

*II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;*

*III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;*

*IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;*

*V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e*

*VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.*

Cumprido destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

Considerando as informações constantes no presente processo, depreende-se que a efetiva realização do certame de Pregão Eletrônico resta prejudicada.

Ocorre que a fim de se evitar maiores prejuízos à Administração Pública e de serem efetivamente atendidas as demandas da Prefeitura e das Secretarias Municipais se faz necessário o cancelamento do certame nos termos inicialmente estabelecidos, pela impossibilidade de sua realização em face da constatação de erro no mapa de preço que constituiu no acréscimo de um item que não constava no termo de referência em que se baseia todo o presente processo licitatório, o que ocasionou um aumento significativo no valor global da licitação.

Outrossim, será devida a conduta da Administração em proceder à anulação do pregão quando verificadas irregularidades que impeçam sua justa conclusão, pois a anulação do processo de licitação, nestas circunstâncias, tem guarida pela aplicação do princípio da autotutela do estado, o qual permite que a Administração desfça atos por ela praticados que eventualmente venham a se mostrar inconvenientes à atividade administrativa; como se observa no presente caso.



Destarte, infere-se pela necessidade de formulação de ato de anulação do certame, na forma como vinha sendo proposto a fim de se alcançar o propósito do processo, sendo esta uma medida de interesse público.

Vale ressaltar que sequer houve despesa proveniente do referido certame, o qual não chegou a ser executado, não gerando qualquer prejuízo às partes.

Desta feita, não se observam óbices à anulação do pregão eletrônico, a fim de que se permita à CPL tomar as providências necessárias.

Em regra, a revogação dos atos administrativos tem efeito *ex tunc* (retroativo), posto que as irregularidades não se convalidam pelo transcurso do tempo. Isso significa que as relações jurídicas serão desfeitas e as partes retornarão ao status quo ante.

Tendo em vista a possibilidade de ocorrência de casos como o presente, o legislador já dispôs sobre no art. 49 e parágrafos, da Lei Federal n. 8.666/1993. Vide:

**Art. 49 – A autoridade competente para aprovação do procedimento somente poderá revogar 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.**

**§ 1º - A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei. (...)**

**§3º - No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa. (...)**

A referida norma demonstra a tentativa do legislador em compatibilizar a necessidade de proteção da legitimidade/legalidade dos atos administrativos com o princípio constitucional da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF/1988). Pois bem, entende-se perfeitamente aplicável a referida norma por analogia ao presente caso, a fim de garantir a efetividade dos direitos acima elencados.

Ademais, antes da Administração Pública celebrar algum contrato com as empresas credenciadas, observou-se a existência de situação impeditiva no processo, assim, pela documentação anexa ao procedimento em escopo, depreende-se pela necessidade de revogação deste.



Cumpra-se em consideração o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, quando este editou a Súmula nº 473, cujo teor diz, como lê-se abaixo:

*“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.”*

Ademais, tendo em vista o momento em que é verificada a necessidade de revogação no procedimento, a saber, antes de se celebrar qualquer contratação, não se enxerga a necessidade de se permitir a manifestação de empresa eventualmente credenciada, não havendo o que se falar em desrespeito aos princípios do contraditório e ampla defesa previstos na Constituição Federal.

Esta é a compreensão expressada pelo Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria, como se pode observar pela leitura do julgado que abaixo colaciona-se, *mutatis mutandis*:

**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.*





Estado do Pará  
Prefeitura Municipal de **Igarapé-Açu**  
**PROCURADORIA GERAL**  
CNPJ 05.149.117/0001-55

---

*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.)*

Pelas razões acima, depreende-se que, caso a Administração entenda por revogar o procedimento, este ato terá total guarida na legalidade.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, e pelos fundamentos apresentados, conclui-se e opina-se que a Administração Municipal, com base no presente **PARECER JURÍDICO, REVOGUE o procedimento de Pregão Eletrônico SRP n. 15/2021**, pelos motivos ora expostos.

Encaminhem-se os autos ao Departamento de Licitação.

Igarapé-Açu, PA, 19 de maio de 2021.

**Nathália Vieira dos Santos Bezerra**  
Procuradora