



## PARECER JURÍDICO

**INTERESSADO:** Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu.

**ASSUNTO:** Análise e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de revogação da Tomada de Preços nº 002/2021.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. TOMADA DE PREÇOS Nº 002/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REVITALIZAÇÃO DO CANTEIRO CENTRAL DA AVENIDA BARÃO DO RIO BRANCO (TRECHO ENTRE A RUA CESARINO DOCE E BAILÃO SERTANEJO). AUMENTO SIGNIFICATIVO DO VALOR GLOBAL DA LICITAÇÃO. OPINIÃO PELA REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO. I – Procedimento Licitatório de Tomada de Preços nº 002/2021, cujo objeto é a Contratação de Empresa para revitalização do canteiro central da Avenida Barão do Rio Branco (trecho entre a Rua Cesarino Doce e Bailão Sertanejo). II – Erro na planilha orçamentária final e no Cronograma Físico-Financeiro. Aumento significativo do valor global da licitação. IV – Pela Revogação do Processo, com observância do constante no presente parecer.

### I - RELATÓRIO

Trata-se de revisão do certame referente à Tomada de Preços 002/2021, que visa a Contratação de Empresa para revitalização do canteiro central da Avenida Barão do Rio Branco (trecho entre a Rua Cesarino Doce e Bailão Sertanejo).

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 os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, que devem nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública. Dito isso, passa-se à análise da Revisão do Processo.

No dia 17 de maio de 2021, às 08h00min, foi realizada a reunião para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas participantes da licitação, quais sejam: IGF CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI – EPP, MR MATIAS DA SILVA, W D SERVIÇO E COMÉRCIO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO EIRELI, R & A ENGENHARIA LTDA e PROJETER EDIFICAÇÕES E PAVIMENTAÇÕES – EIRELI, todas devidamente qualificadas na respectiva ata de abertura.

Após o credenciamento, solicitou-se que os representantes das empresas fizessem a entrega dos envelopes contendo a documentação de habilitação, não sendo cumprida a diligência pela empresa IGF CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI – EPP, razão pela qual foi inabilitada por não cumprimento do “item 10” do edital. Foi registrado, ainda, as seguintes intercorrências: a empresas MR MATIAS DA SILVA LTDA



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU**  
**PROCURADORIA GERAL**



não apresentou certidão de falência e recuperação judicial com prazo de validade, descumprindo a cláusula editalícia nº 5; a empresa W D SERVIÇO E COMÉRCIO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO EIRELI não apresentou certidão conforme “item 6” e “item 17” do edital. Por essas razões, as empresas supra também foram declaradas inabilitadas para participarem da Tomada de Preços nº 002/2021.

Dada a palavra aos presentes, a empresa IGF CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI – EPP manifestou interesse em interposição de recurso, de acordo com o art. 109, da Lei Federal nº 8.666/93. Fora, então, concedido prazo para a apresentação das razões até o dia 24 de maio de 2021. Contudo, consultada a Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, até a data de elaboração do presente parecer jurídico, não foi recepcionado qualquer recurso administrativo.

Consta dos fólios o Memorando 36/2021, proveniente do Departamento de Engenharia e Arquitetura da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo, informando que foi constatado erro na planilha orçamentária, especificamente no item 4.1 “Plantio de Grama (Incl. Terra Preta)”, Código SEDOP 260168, de março de 2021, onde consta valor R\$ 1,45 (um real e quarenta e cinco centavos) por metro quadrado, de forma que pela tabela SEDOP do mês de março o valor consiste em R\$ 21,14 (vinte e um reais e quatorze centavos) o metro quadrado, o que ocasionou um aumento significativo no valor global da licitação, pelo que se requereu o desfazimento do certame através de sua respectiva revogação.

É o relatório. Passo a opinar.

## 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)



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU**  
**PROCURADORIA GERAL**



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 nº 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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU**  
**PROCURADORIA GERAL**



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 Tomada de Preços nº 002/2021, cujo objeto é a Contratação de Empresa para revitalização do canteiro central da Avenida Barão do Rio Branco (trecho entre a Rua Cesarino Doce e Bailão Sertanejo).

A Tomada de Preços (TP) é modalidade para quem já esteja cadastrado. Isso é muito importante. Também podem participar de uma TP quem atenda a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia antes de as propostas serem recebidas. Seu conceito consta do art. 22, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, in verbis:

“§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.”

A tomada de preços será utilizada:

- 1) para licitações de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado da contratação não for superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) – art. 23, I, “b”, L.8.666;
- 2) para demais compras e serviços, que não ultrapassem o valor de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) – art. 23, II, “b”, L.8.666;
- 3) em licitações internacionais, observados os limites do art. 23 do Estatuto Federal das Licitações e desde que o órgão ou entidade disponha de cadastro internacional de fornecedores.

Analisando os autos, observa-se que a licitação obedeceu aos ditames legais, sendo observadas as exigências contidas na Lei 8.666/93, no tocante à modalidade e ao procedimento. Verifica-se que foram cumpridas as formalidades legais, tendo sido comprovada a devida publicidade do procedimento, a existência de dotação orçamentária, a realização de pesquisa de preços etc. Restando, portanto, obedecidos os pressupostos legais da Legislação pertinente. Razões pelas quais não há que se falar em ilegalidade, no sentido de respeito às formalidades procedimentais.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU**  
**PROCURADORIA GERAL**



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

Ocorre que a fim de se evitar maiores prejuízos à Administração Pública e de serem efetivamente atendidas as demandas da Prefeitura Municipal e da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo, se faz necessário o cancelamento do certame nos termos inicialmente estabelecidos, pela impossibilidade de sua realização em face da constatação de erro no cronograma físico-financeiro e planilha orçamentária final, que constituiu no equivocado valor lançado no “item 4.1”, referente ao plantio de grama (incl. terra preta), 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 revogação do processo administrativo quando verificadas irregularidades que impeçam sua justa conclusão, pois a revogação do processo de licitação, nestas circunstâncias, tem guarida pela aplicação do princípio da autotutela do estado, o qual permite que a Administração desfaça 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 revogação da Tomada de Preços, a fim de que se permita à CPL tomar as providências necessárias.

Tendo em vista a possibilidade de ocorrência de casos como o presente, o legislador já dispôs sobre no art. 49 e seu § 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993:

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. (...)

§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 CFRB/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.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU**  
**PROCURADORIA GERAL**



Cumprido levar-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.
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.)

Região, a saber: No exato sentido é o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 5ª

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 SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO. MANUTENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA.

1. Hipótese em que o Banco Itaú S/A sagrou-se vencedor da Concorrência nº SC-010/2005, realizada pelo Estado de Alagoas para a prestação de serviços bancários, relativos ao pagamento de folha de servidores e fornecedores e centralização da arrecadação tributária, tendo sido tal certame posteriormente revogado, por ter a Caixa Econômica Federal, que já vinha executando os serviços bancários para o Estado, formulado proposta mais



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU**  
**PROCURADORIA GERAL**



vantajosa para a Administração, que optou em prorrogar o contrato anterior, firmando um Termo Aditivo.

2. Conforme a expressa dicção do art. 49 da Lei nº 8.666/93, 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, sendo que tais critérios são avaliados exclusivamente pelo administrador, à luz das circunstâncias especiais que conduzirem à desistência na contratação, não cabendo ao Poder Judiciário substituir tais critérios, podendo o ato ser examinado apenas sob os aspectos de legalidade.

3. No caso concreto, a revogação da Concorrência foi devidamente justificada, não havendo razão para invalidar o ato, porque a Administração vislumbrou uma proposta mais vantajosa, formulada após a licitação (o que caracteriza o fato superveniente), sendo o valor econômico direto da proposta da Caixa Econômica Federal em torno de R\$ 92.760.908,65 (noventa e dois milhões, setecentos e sessenta mil, novecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos), superior, portanto, ao valor ofertado pelo vencedor do certame, de R\$ 68.113.000,00 (sessenta e oito milhões, cento e treze mil reais).

4. “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios 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” – Súmula 473 do STF.

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.

6. É irrelevante a discussão sobre a natureza dos serviços bancários, se caracterizariam ou não “disponibilidade de caixa”, tal como previsto no art. 164, parágrafo 3º, da Constituição Federal, uma vez que a Administração justificou os motivos da revogação em função do interesse público e não da impossibilidade de contratar em razão da vedação constitucional de depósito de verbas públicas em instituições financeiras privadas.

7. Manutenção da verba honorária, arbitrada na sentença em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser rateada entre o Estado de Alagoas e a Caixa Econômica Federal, com base no art. 20, parágrafo 4º, do CPC, uma vez que se revela compatível com a complexidade da causa, assim como remunera adequadamente o trabalho empreendido pelos causídicos na lide.

8. Agravo Retido do Banco Itaú S/A improvido, Apelações improvidas e Recurso Adesivo do Estado de Alagoas improvido. (TRF5, AC nº 200680000028972, Des. Federal Frederico Pinto de Azevedo, DJ de 23.01.2008.)

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



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU  
PROCURADORIA GERAL



**III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, bem como pelos fundamentos apresentados, conclui-se e opina-se pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REVOGAÇÃO** do presente Processo Administrativo de Licitação, deflagrado na modalidade Tomada de Preços, tombado sob o nº 002/2021, salvaguardando-se aos participantes do processo o contraditório e ampla defesa. Encaminhem-se os presentes autos ao Departamento de Licitação.

Igarapé-Açu (PA), 08 de junho de 2021.

**FRANCISCO DE OLIVEIRA LEITE NETO**  
Procurador Municipal