



PARECER JURÍDICO 2023 – AJM.

REF. Solicitação da Comissão Permanente de Licitação.

EMENTA – CARTA MAGNA DE 1988. ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. LEI FEDERAL Nº 8.666/93 E DEMAIS NORMAS LEGAIS. PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 008/2023-PMB. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 052023008. REGISTRO DE PREÇOS FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE BOMBAS D'ÁGUA, BOMBEADORES, MOTORES, QUADRO DE COMANDO E HIDRÔMETRO PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DO SAAE "SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA. REVOGAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO. AMPARO LEGAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO.

I – RELATÓRIO.

01. Trata-se de análise e Parecer Jurídico, por requerimento da Comissão Permanente de Licitação – CPL na figura de seu Ilmo. Pregoeiro, o Sr. Odair Cesar Correa Pingarilho, Portaria nº 724/2023-GP, datado de 18.05.2023, para que seja efetuada a análise da viabilidade jurídica para a deflagração de REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO, certame na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 008/2023-PMB, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 052023008, que tem como objeto o REGISTRO DE PREÇOS FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE BOMBAS D'ÁGUA, BOMBEADORES, MOTORES, QUADRO DE COMANDO E HIDRÔMETRO PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DO SAAE "SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA.

02. Nobre Consulente insta-nos apontar que o presente Parecer Jurídico tratará especificamente da possibilidade ou não de deflagração de REVOGAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO, observando-se cuidadosamente a cláusula da minuta contratual que motivou a então revogação e os documentos que consubstanciaram a decisão.

É o breve relatório

Passamos a análise.

Wesley Pereira Machado Junior
Assessor Jurídico
Portaria 008 10.930 PA



II – PARECER JURÍDICO /// PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CRFB/1988 /// MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

03. Inicialmente, o “caput” do Artigo 133 da CRFB/1988 estabelece, “in verbis”:

“Art. 133 da CF/1988 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”

04. No mesmo sentido, a Lei n.º 8.906/1994¹ assevera, “in verbis”:

Art. 2º, Lei Federal n.º 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça. [. . .] § 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

05. Neste viso, vale também citar o inc. I do Art. 7.º da EOAB, “in verbis”:

Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

06. Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública², dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica. Registre-se que o presente Parecer, apesar de sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo “in totum”; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo. A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO³:

“Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...). Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide”.

07. Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria. Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que **“o agente que opina nunca poderá ser o que decide”** (negritei e grifei).

¹ Lei Federal n.º 8.906, de 4/7/1994. OAB – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

² Lei 1.461GP, de 06.06.2011. Art. 17. Assessoria Jurídica do Município, diretamente subordinada ao Chefe do Executivo, incumbida da representação judicial e extrajudicial do município, é, também, órgão de assessoramento da administração pública, competindo-lhe dentre outras: [...].

³ Manual de Direito Administrativo, 213 edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009; pág. 133.



III – Administração Pública e o princípio da legalidade previsto na CRFB/1988, na Constituição do Estado do Pará/1989 e na Lei Orgânica do Município de Baião/PA.

08. Em se tratando de Administração Pública, o que se deve ter em mira, especialmente, diz-se respeito ao conjunto de princípios constitucionais que devem ser respeitados e que servem de orientação para a atuação e conduta da Municipalidade perante os seus munícipes, os seus servidores efetivos, os servidores contratados e aos demais interessados.

09. O art. 37⁴ da CF/1988, o art. 20⁵ da Constituição Paraense/1989 e ainda o art. 88⁶ da Lei Orgânica do Município de Baião/PA, relativamente à forma de atuação da Administração Pública, textualizam que ela deve obedecer aos princípios da legalidade!. Assim sendo é importante destacar que a Administração Pública deve cumprir a legalidade, ou seja, só pode realizar aquilo que está previsto em Lei!.

10. Relativamente ao tema, faremos um mui breve comentário dos ditames insculpidos nos artigos retro mencionados quanto à legalidade que deve ser observada pela Administração Pública.

11. Pois bem. O princípio da legalidade é corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito, afinal, se somos um Estado regido por leis, que assegura a participação democrática, obviamente deveria mesmo ser assegurado aos indivíduos o direito de expressar a sua vontade com liberdade, longe de empecilhos. Por isso o princípio da legalidade é verdadeiramente uma garantia dada pela Constituição Federal/1988, seguidos pela Constituição Paraense/1989 e ainda pela Lei Orgânica do Município de Baião/PA para o caso em análise.

12. Nesse diapasão, enquanto o particular tem liberdade para fazer “quase” tudo o que ele quiser, porém a Administração Pública, ao contrário, somente pode fazer o que for expressamente autorizada pela lei.

13. Desta forma, toda e qualquer atividade da Administração deve estar estritamente vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal. Essa obrigatoriedade está intimamente ligada ao princípio da indisponibilidade do interesse público: o administrador não pode agir como ele quiser dentro da Administração. Logo e por este princípio, os bens, serviços e interesses da coletividade devem ser resguardados pelo administrador.

14. Dentro da Administração não há que se falar em “vontade do administrador”. A única vontade que deve prevalecer é a “vontade da lei”, não podendo o administrador dispor dos interesses coletivos como se estivesse dispondo dos seus próprios interesses particulares.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

⁵ Art. 20. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e participação popular.

⁶ Art. 88 – A Administração Municipal, direta e indireta, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.



15. Não sendo demais, o trato com a coisa pública exige respeito por parte de toda a Administração, em quaisquer dos níveis da Federação. Os agentes públicos de forma geral não têm a liberdade que o princípio da legalidade conferiu aos particulares, devendo a sua conduta, além ser pautada em lei, ser respeitadora dos diversos princípios que regem as atividades administrativas. Desta feita, então, o princípio da legalidade tem um campo de aplicação diversificado a depender do seu destinatário. Ora confere liberdade ao particular, onde este poderá fazer tudo o que a lei não proibir, ora confere limitação à atuação administrativa, visto que a Administração Pública está sujeita durante toda a sua atuação funcional aos ditames da lei, como já dito.

16. Portanto, traduzimos essa liberdade x limitação da seguinte forma: para os particulares vigora a legalidade ampla, mas para a Administração vigora a legalidade estrita!.

IV – Quanto à Lei Federal nº 8.666/93 e a Revogação de Processo Licitatório

17. Nobre Consulente, o processo fora remetido a esta Assessoria Jurídica do Município para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada e dos motivos que consubstanciaram a decisão de revogação do processo licitatório suso, prescritos no art. 38⁷, IX⁸ e seu parágrafo único⁹, e art. 109¹⁰, alínea c¹¹, todos da Lei nº 8.666/93.

18. Desta feita, o presente Parecer tem por escopo auxiliar no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na presente fase, buscando traçar os pontos legais a respeito da REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO, que tem como modalidade o Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços (SRP).

19. POIS BEM. Do cotejo dos autos, o método adotado de revogação em estudo nos traz a ideia central de que é possível eleger-se tal procedimento, uma vez que fora constatada “[...] a necessidade de alterar o descritivo do Termo de Referência, bem como o procedimento de prazo de entrega dos Produtos, a fim de garantir o atendimento do objeto e a qualidade dos produtos [...]” como bem pontou o Sr. Pregoeiro em sua motivação.

20. Com efeito, necessário fundamentarmos no posicionamento da Jurisprudência Pátria e na análise da previsão do art. 49¹² da Lei Federal nº 8.666/93 que elenca a possibilidade de se revogar e/ou anular o procedimento Licitatório, fundamentado no interesse público, por ato da própria administração. Tal dispositivo legal é de uma clareza exemplar!.

⁷ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão julgados oportunamente:

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

⁹ Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

¹⁰ Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

¹¹ c) anulação ou revogação da licitação;

¹² 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.



21. Nesse diapasão, importante frisar que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o particular¹³, os contratos administrativos são regidos por cláusulas que conferem ao Poder Público uma posição de superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual. Assim sendo, podemos citar a prerrogativa constante no art. 59¹⁴, da Lei 8.666/93, que confere à administração pública o poder de tornar nulo e/ou revogar o contrato administrativo, como bem apontado no item **"IV – DA FUNDAMENTAÇÃO"** do Ilmo. Sr. Pregoeiro Municipal.

22. Não sendo demais, temos que ocorreu também um fato superveniente, qual seja, a necessidade de reanálise e melhor fundamentação do Termo de Referência, como apontado no item **"II – DA SÍNTESE DOS FATOS"**, o que foi 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, dado à tal necessidade.

23. Tecendo ainda nossas considerações, voltando ao debate do art. 49 da Lei 8.666/93, que possibilita o ato de invalidação do certame, necessário enfatizar que referida norma prevê duas formas de fazê-la, sendo, **A UMA**, é a revogação que deve operar quando constado a existência de fato superveniente lesivo ao interesse público; e, **A DUAS**, é a anulação que opera quando da existência de vício de legalidade, v.g., violação as normas legais.

24. Desta feita, com vista à resguardar princípios constitucionais, prezamos seja, diante da impossibilidade do prosseguimento, a obrigatória revogação do certame, haja vista ser uma das funções da Administração Pública resguardar o interesse e o erário público.

V – Autotutela /// Autonomia da Administração Pública para anular ou revogar seus próprios atos sem a necessidade de intervenção judicial.

25. A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos quando estes se apresentarem, respectivamente, contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, ou seja, é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

26. Vale destacar que, tanto na revogação, quanto na anulação, não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

Wilson Pereira Machado Júnior
Assessor Jurídico
Portaria N
048 10.930/PA

¹³ O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares.

¹⁴ Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.



27. O Supremo Tribunal Federal há muito consolidou sua jurisprudência no sentido de que a Administração pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes, com ou sem provocação, sem que isso se constitua em ato de ilegalidade ou abuso de poder.

28. Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, SENÃO VEJAMOS:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963).

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. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).

29. Segundo ODETE MEDAUAR¹⁵, em virtude do princípio da autotutela administrativa:

"a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los".

30. JOSÉ CRETELLA JÚNIOR leciona que:

"pelo princípio da autotutela administrativa, quem tem competência para gerar o ato, ou seu superior hierárquico, tem o poder-dever de anulá-lo, se houver vícios que os tornem ilegais".

31. Não demais tratarmos do tema revogação, DIÓGENES GASPARINI:

"é o desfazimento da licitação acabada por motivos de conveniência e oportunidade (interesse público) – art. 49 da lei nº 8.666/93".

32. Consolide-se que 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, tornem-se lesivos aos interesses da administração.

33. No caso em debate, REPITA-SE, a licitação obedeceu a todos os requisitos formais exigidos na lei para a modalidade, foi devidamente publicada, não sendo hipótese de vício de legalidade, não havendo que se falar em anulação. Todavia, evidente a existência de fato (*alterar o descritivo do Termo de Referência*) relevante e prejudicial ao interesse público (*boa administração das finanças*) a justificar revogação, nos moldes da *primeira parte* do caput do art. 49 da Lei 8.666/93.

¹⁵ Medauar, 2008, p. 130)



34. Diversamente do que ocorre com a anulação, que pode ser total ou parcial, não é possível a revogação de um simples ato do procedimento licitatório, v.g., o julgamento. Ocorrendo motivo de interesse público que desaconselhe a contratação do objeto da licitação, é todo o procedimento que se revoga.

35. Portanto, em face ao explanado acima, a Administração Pública do Município de Baião/PA, através de seus agentes competentes, poderá revogar atos administrativos quando estes se apresentarem, respectivamente, contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

36. Como se não bastasse, quanto a justificativa para deflagração do procedimento, temos que a Doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. Além de cumprir regramento legal, a decisão para revogar precisa ter uma conformação com o interesse público, eis que se trata de um ato administrativo vinculado, embora assentada em motivos de conveniência e oportunidade.

37. E essa situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa para que o procedimento da licitação seja revogado, forte no interesse público, e esta parte fora devidamente observada, demonstrada e justificada, como já dito.

38. Logo, Nobre Consulente, não há nenhuma ilegalidade do procedimento pretendido.

39. Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer análise equivocada no futuro.

40. Desta forma, como alhures, restou justificada a necessidade da revogação da demanda, sendo que tal justificativa é de inteira responsabilidade do órgão interessado e está bem consolidada. Por derradeiro fora inserido no bojo do processo licitatório minuta do edital e demais documentos que atendem os ditames do artigo 54 e *sequintes*, da Lei de licitação, que se encontram adequados à situação fática para o presente ato.

VI – CONCLUSÃO

41. “EX POSITIS”, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta consulta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente do procedimento, excluídos, portanto, àqueles que cabem à autoridade responsável em sua esfera governamental competente.

Wilson Pereira Machado Júnior
Assessor Jurídico
Portaria
QAB 10.9.2014



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA

000141

VII – PORTANTO, e


- CONSIDERANDO o processo integral para a confecção de Parecer Jurídico;
- CONSIDERANDO o art. 133 da CRFB/1988;
- CONSIDERANDO a Lei Federal n.º 8.906, de 4/7/1994 (EOAB);
- CONSIDERANDO a extrema necessidade de deflagração da REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO em estudo;
- CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais de lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;
- CONSIDERANDO e finalmente tudo retro alinhavado até esta parte;

Esta Assessoria Jurídica do Município de Baião/PA, na figura de seu Assessor Jurídico subscrito, OPINA FAVORAVELMENTE ao prosseguimento do feito para que haja a deflagração de REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO, certame na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 008/2023-PMB, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 052023008, que tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE BOMBAS D'ÁGUA, BOMBEADORES, MOTORES, QUADRO DE COMANDO E HIDRÔMETRO PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DO SAAE "SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA, como retro exposto e pontuado na presente peça.

É o Parecer,

A Ilustríssima consideração superior.

Baião/PA, 18 de maio de 2023.


WILSON PEREIRA MACHADO JÚNIOR
Assessor Jurídico Municipal
Port. 365/2021 – GP
OAB/PA 10.930