

**RECOMENDAÇÃO 26/05/2023/CGM.**

**A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BARBALHA/CE**, no uso de suas atribuições consoantes com a Lei Municipal nº 2.289/2017, na Instrução Normativa nº 001/2017 do extinto Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/CE, nos artigos 30, 31 e 74 da Constituição Federal e Art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000, visando evitar/prevenir eventual responsabilidade pública-administrativa, e salvaguardar o patrimônio público e social, promovendo a transparência pública e o controle social sobre os recursos públicos municipais, no âmbito municipal, **RESOLVE**:

**CONSIDERANDO** o disposto contido na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos no âmbito do Poder Público.

**CONSIDERANDO** a Lei nº 2.607/2021 nos seus art. 18, incisos I, II, VII, IX, XI, XII, que dispõe sobre a competência da Controladoria Geral do Município de Barbalha.

**CONSIDERANDO** o Processo Licitatório na modalidade Tomada de Preço nº2023.05.08.1 de 08 de maio de 2023, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de processo seletivo simplificado de provas (escrita, prática e títulos), objetivando o provimento de cargos de nível fundamental, nível médio e nível superior, com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos, para execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas, bem como toda e qualquer logística necessária para execução dos serviços junto a Prefeitura Municipal de Barbalha.

**CONSIDERANDO** a imprescindibilidade da cotação de preços no processo licitatório para compor o preço de referência em busca da melhor proposta a ser ofertada à administração, observamos os documentos de cotação de preços (fls. 06 a 15) onde verificou-se a discrepância entre os valores informados, em que encontramos preços exorbitantes e outros inexequíveis, comprometendo o valor médio das cotações e a execução de eventuais contratos firmados no âmbito da administração.

**CONSIDERANDO** o princípio da isonomia previsto na Constituição Federal, verifica-se que o item 1.2 do Termo de Referência que trata das fases do processo seletivo confronta-se com esse princípio, uma vez que a "Entrevista" prevista na 2ª fase do processo seletivo possui caráter subjetivo, haja vista a ausência de requisitos objetivos e precisos para pontuação.



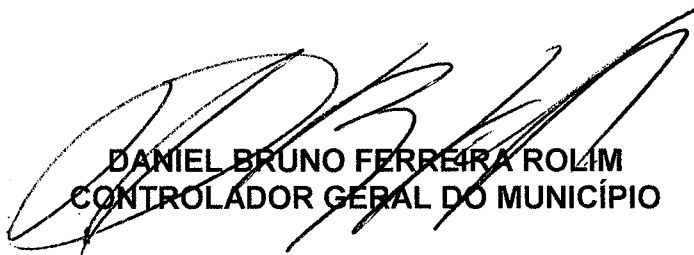
**RECOMENDAR AO ORDENADOR DE DESPESA DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, O SEGUINTE:**

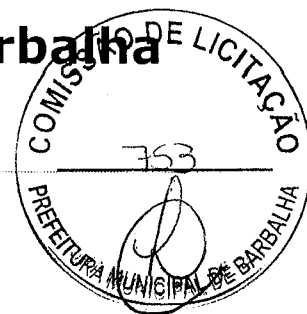
I. Que, diante dos elementos e informações levantados por esta Controladoria Geral do Município se pronuncie acerca da possibilidade de revogação do Processo Licitatório nº 2023.05.08.1, na modalidade Tomada de Preço, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de processo seletivo simplificado de provas (escrita, prática e títulos), objetivando o provimento de cargos de nível fundamental, nível médio e nível superior, com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos, para execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas, bem como toda e qualquer logística necessária para execução dos serviços junto a Prefeitura Municipal de Barbalha.

II. Que, caso entenda necessário, requisite parecer da Procuradoria Geral do Município objetivando um embasamento de decisão administrativa.

III. Que, por fim, comunique a esta CGM da decisão a ser tomada no prazo de 5 (cinco) dias.

Barbalha/CE, 26 de maio de 2023.

  
DANIEL BRUNO FERREIRA ROLIM  
CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO



**CONSULTA CONJUNTA**

Barbalha - CE, 29 de maio de 2023.

**DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E DO ORDENADOR DE DESPESAS  
DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO**

**PARA: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO**

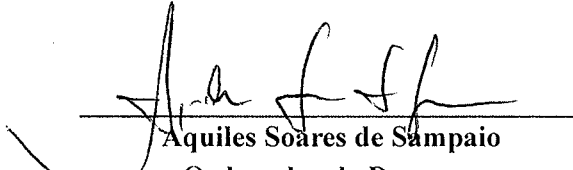
Ilustríssima Procuradora Geral do Município de Barbalha/CE, vimos através do presente, formular consulta acerca da Recomendação 26/05/2023/CGM (anexa), oriunda da Controladoria Geral do Município, que faz indicações de possíveis irregularidades nas pesquisas de preços e na 2ª fase do processo seletivo no quesito "Entrevista", do processo licitatório na modalidade Tomada de Preços Nº 2023.05.08.1, voltado para a Contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de Processo Seletivo Simplificado de provas (escrita, prática e de títulos), objetivando o provimento de cargos de Nível Fundamental, Nível Médio e Nível Superior, com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos, para a execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas, bem como toda e qualquer logística necessária para a execução dos serviços, junto a Prefeitura Municipal de Barbalha/CE.

Ao final, a Controladoria Geral do Município faz recomendação para que seja avaliada possível revogação do certame.


Com isto, solicitamos parecer acerca da viabilidade jurídica, no tocante à legalidade do ato de Revogação do processo licitatório.

Atenciosamente,

  
Moises Souza Domingos  
Presidente da Comissão de Licitação

  
Aquiles Soares de Sampaio  
Ordenador de Despesas  
Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão

NO,  
- Qüente;  
- Para Parecer;

  
Ézera Cruz S. A. Pinheiro  
Procuradora Geral  
Município de Barbalha/CE  
Portaria nº. 03.01.026/2022  
OAB/CE 29.883



<b>Parecer</b> 31.05.001/2023/ PGM-GAB	<b>Processo/Protocolo</b> Tomada de Preços nº 2023.05.08.1	<b>Origem/Solicitante</b> CPL e Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
<b>Interessado (a)</b> Comissão Permanente de Licitação e Secretaria de Planejamento e Gestão		
<b>Objeto</b> Consulta Conjunta		
<b>Ementa</b> DIREITO ADMINISTRATIVO/TOMADA DE PREÇOS Nº 2023.05.08.1/VÍCIOS- IRREGULARIDADES/REVOGAÇÃO		

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta Conjunta formulada pela Comissão Permanente de Licitação em parceria com a Secretaria Municipal de Planejamento de Gestão, com fito de que lhe seja dado o posicionamento jurídico deste setor técnico acerca da possibilidade de **revogação** do Processo Licitatório na Modalidade Tomada de Preços nº 2023.05.08.1, o qual tem por objeto, a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de Processo Seletivo Simplificado de provas (escrita, prática e de títulos), objetivando o provimento de cargos de nível fundamental, médio e superior, com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos, para a execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção de provas, bem como toda e qualquer logística necessária para a execução dos serviços, junto à Prefeitura Municipal de Barbalha/CE.

A referida Consulta Conjunta veio acompanhada da Recomendação 26/05/2023/CGM, subscrita pelo Controlador Geral do Município de Barbalha/CE, onde o mesmo justifica e recomenda a revogação

RECEBIDO  
EM 31.05.23  
AJ



do certame licitatório acima indicado, amparado basicamente em duas situações: a primeira diz respeito à discrepância dos valores apresentados na cotação de preços, comprometendo assim, a execução de eventuais contratos firmados com a administração municipal de Barbalha/CE e, a segunda, no tocante ao item 1.2 do termo de referência, afrontando o princípio constitucional da isonomia, uma vez que a “**entrevista**” prevista na 2ª fase do Processo Seletivo, possui caráter subjetivo, carente de requisitos objetivos e precisos para pontuação.

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

Este é o breve relatório.

## **2. DO CARÁTER OPINATIVO DO PRESENTE PARECER**

Inicialmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente **OPINATIVO**, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia

755



e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade. Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração do presente procedimento para devida análise quanto aos eventos ocorridos.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da

1800



Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

### 3. DA ANÁLISE

A licitação é o procedimento administrativo no qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de interesse público, desenvolvendo-se através de sucessões ordenadas de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, propiciando igualdade de tratamento e oportunidade a todos os interessados como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos.

Para tanto, é necessária formalização dos diversos procedimentos instituidores do processo de licitação à busca da contratação mais vantajosa aos cofres públicos, espelhados sempre no menor preço ofertado em relação direta ao objeto comum a ser licitado e, posteriormente, contratado pela Administração Pública, sempre na mais pura e irrestrita vinculação deste procedimento às normas contidas no Edital.

No caso em tela, ficou evidenciado a ocorrência de fato superveniente, qual seja, a verificação de enorme desigualdade dos valores auferidos na cotação de preços realizada, bem como na previsão de “entrevista”, pendente de critérios objetivos para a indicação da pontuação a ser avaliada pelos examinadores do processo seletivo almejado.

7804



Três institutos representam as formas em que os procedimentos licitatórios podem ser finalizados: homologação do resultado; revogação; e anulação. Cada um deles possui pressupostos próprios que ensejam diferentes consequências quanto ao atendimento da necessidade da administração pública.

Quanto ao desfazimento do certame por revogação ou anulação, é preciso salientar que a hipótese não se limita à apreciação da autoridade após a adjudicação do objeto. **O procedimento licitatório pode ser revogado em qualquer uma de suas etapas ou anulado até mesmo após o regular encerramento de certame homologado.**

De todo modo, quando forem constatadas ilegalidades que não permitam a convalidação do ato ou do procedimento viciado, a anulação se impõe. Portanto, a anulação, necessariamente, decorre de uma ilegalidade, isto é, de uma ofensa ao ordenamento jurídico.

**Por outro lado, ainda que se reconheça a legalidade de todos os atos já praticados, na hipótese de existirem “razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável”, haverá espaço à revogação.**

Cabe destacar que não basta o simples juízo de inoportunidade ou inconveniência. O espectro dessa análise não é livre, devendo fundamentar-se em circunstâncias inexistentes ou desconhecidas no momento inicial em que se considerou conveniente a publicação do certame licitatório. Esse entendimento é extraído da redação do art. 49 da lei nº 8.666/1993 e do art. 62 da lei nº 13.303/2016:

*Lei nº 8.666/93. 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.*

*Lei nº 13.303/2016. Art. 62. Além das hipóteses previstas no § 3º do art. 57 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 75 desta Lei, quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.*

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”.**

Na mesma linha de pensamento, segue a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao qual em sua obra Direito Administrativo, expressa que a revogação é ato de oportunidade e conveniência da administração.

**“A Revogação da licitação, como já vimos, assenta em motivos de oportunidade e conveniência administrativa. Por essa razão, ao contrário da anulação, que pode ser decretada pelo Judiciário, a revogação é privativa da Administração.”**

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:

Súmula 346, STF: “**A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos**”.

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, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial**”.

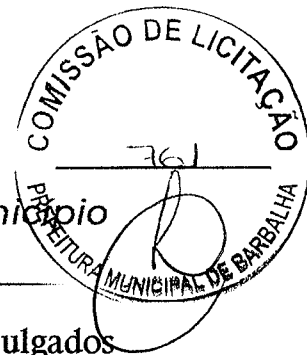
O poder-dever da administração Pública de rever os seus próprios atos decorre exatamente da necessidade de **resguardar o interesse público**, revogando e anulando atos administrativos que, mesmo depois de praticados, se tornem lesivos aos interesses da administração.

Às licitações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, o legislador optou por fornecer indicação expressa do momento a partir do qual as estatais deverão oportunizar o contraditório e a ampla defesa aos interessados.

Reza o §3º do art. 62 da Lei nº 13.303/2016 que, **após o início da fase de apresentação de lances ou propostas**, “a revogação ou a anulação da licitação somente será efetivada depois de se conceder aos licitantes que manifestem interesse em contestar o respectivo ato prazo apto a lhes assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa”.

No âmbito da lei nº 8.666/93, a norma se limitou a indicar, em seu art. 49, §3º, que “caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa”.

De aparente simplicidade, a obrigatoriedade de conceder espaço aos licitantes interessados em exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa, previamente à decisão de revogação e anulação, tradicionalmente motivou debate na doutrina e na jurisprudência.



O Superior Tribunal de Justiça possui diversos julgados que ressalvam a aplicação do art. 49, §3º, nas hipóteses de revogação de licitação antes de sua homologação. Esse entendimento aponta que o contraditório e a ampla defesa somente seriam exigíveis quando o procedimento licitatório tiver sido concluído. De acordo com o STJ:

*“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 49, § 3º, DA LEI 8.666/93. (...) 5. Só há aplicabilidade do § 3º, do art. 49, da Lei 8.666/93, quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído, gerou direitos subjetivos ao licitante vencedor (adjudicação e contrato) ou em casos de revogação ou de anulação onde o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como tendo dado causa ao proceder o desfazimento do certame” (MS 7.017/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ de 2/4/2001)*

*“Nos processos licitatórios de qualquer espécie, antes da homologação, têm os concorrentes expectativa de direito ao resultado da escolha a cargo da Administração, não sendo pertinente se falar em direito adquirido. Verifica-se, pelo documentos acostados aos autos, que o procedimento licitatório ainda estava em curso e, ao titular de mera expectativa, não se abre o contraditório”. (...) a revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. 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” (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).*

O Tribunal de Contas da União, após alguns julgados que se alinhavam com o entendimento do STJ (p. ex., acórdão 111/07 e 1904/08-P), construiu sua jurisprudência de forma menos restritiva, passando a considerar o contraditório e a ampla defesa como requisitos à revogação do procedimento licitatório:

*25. Do bloco normativo supra pode-se compreender que a revogação de certame, apesar de ser uma prerrogativa, não pode ocorrer sem qualquer tipo de limitação, razão pela qual o ordenamento jurídico estabelece, em substância, os seguintes requisitos para tanto: a) fato superveniente que tenha transfigurado o procedimento em inconveniente ou inoportuno; b) motivação; e c) contraditório e ampla defesa prévios.*

*26. Noutras palavras, constatada a ocorrência de fato superveniente capaz de suportar o desfazimento do processo licitatório por inconveniência e/ou inoportunidade, a Administração deve comunicar aos licitantes a intenção de revogação, oferecendo-lhes direito ao contraditório e à ampla defesa prévios, em prazo razoável, para que defendam a licitação deflagrada e/ou demonstrem que não*



*cabem o pretendido desfazimento, tudo antes de ocorrer a decisão da Administração de forma motivada. (acórdão 455/2017-Plenário e, no mesmo sentido: acórdãos 1.725/18-Plenário e 4.467/2019 – 2ª Câmara)*

Entretanto, no julgamento que originou o acórdão 2.656/19-P, proferido em novembro de 2019, o plenário do Tribunal de Contas da União adotou raciocínio diverso, igualado ao tradicional entendimento do STJ. A ementa da decisão apresenta, de forma clara, o caminho trilhado:

*Somente é exigível a observância das disposições do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído com a adjudicação do objeto, gera direitos subjetivos ao licitante vencedor ou em casos de revogação ou de anulação em que o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como o causador do desfazimento do certame.*

Na visão apresentada pela relatora – e referendada pelo plenário – o §3º do art. 49 não se aplica indistintamente a todas as hipóteses em que a administração pretende revogar o certame. Haveria necessidade de dar oportunidade de contraditório e ampla defesa antes da revogação de licitação apenas quando já se adjudicou o seu objeto; ou quando se imputar a causa do desfazimento ao próprio licitante.

Cumprido ressaltar que, mesmo nas situações em que se considera dispensável oportunizar o contraditório e a ampla defesa aos licitantes, a obrigação da administração de, efetivamente, motivar o ato revogatório não é afastada. Ao decidir, em obediência aos princípios da transparência e da motivação, o gestor sempre deverá evidenciar as razões supervenientes que fundamentaram a conclusão pela revogação do certame e também os motivos de não prosseguir com a licitação.

Nessa toada, o caso concreto nos revela motivos supervenientes, os quais satisfazem o estabelecido na legislação vigente, para a revogação do Procedimento Licitatório na modalidade Tomada de Preços nº 2023.05.08.1, em virtude dos motivos acima destacados, especialmente



aqueles dispostos na Recomendação da Controladoria Geral do Município de Barbalha/CE.

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 houver sido vencedor, caso contrário a revogação não causará prejuízo algum ao interessado, posto se tratar de mera expectativa de Direito, o que não é o caso da presente demanda.

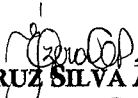
#### 4. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e considerando o conteúdo fático e legal supramencionado, exaramos parecer jurídico opinativo pela possibilidade da revogação do Processo Licitatório na modalidade Tomada de Preços nº 2023.05.08.1.

Remetam-se os autos à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão e à Comissão Permanente de Licitação, para ciência do presente parecer e deliberações necessárias.

É o Parecer,  
Salvo melhor juízo.

Barbalha/CE, 31 de maio de 2023.

  
**ÉZERA CRUZ SILVA ALENCAR PINHEIRO**  
PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO  
PORTARIA DE NOMEAÇÃO Nº 03.01.026/2022  
OAB/CE 29.883