



PARECER JURÍDICO N.º 193/2023

**REF: 20.827.452-0 - REVOGAÇÃO LP 25/2023 -
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - OIOXIM,
QUEDAS DE IGUAÇU, DOIS VIZINHOS, FLOR DA
SERRA DO SUL, RENASCENÇA E CLEVELÂNDIA
- CONTRATAÇÃO DE ESCRITURA NA MÃO-
PARECER OPINATIVO POSSIBILIDADE -
MÉRITO ADMINISTRATIVO APROVAÇÃO
AUTORIDADE COMPETENTE.**

Trata-se de manifestação opinativa acerca da solicitação oriunda da DIRF, em que requer : “Suspensa a licitação pública nº 25/2023 – RPE, conforme autorização do Presidente (fls.707) e aviso do DELI (fls.708), e com fundamento nos esclarecimentos técnicos de fls. 720, o qual sugere a necessidade de revogação do presente certame, encaminhamos o presente para manifestação jurídica sobre o tema, seguindo posteriormente para análise da Diretoria Executiva sobre a conveniência de se iniciar procedimento de intenção de revogação, garantido contraditório e ampla defesa aos interessados.”

Por meio da nota técnica de mov.152:

“... A partir disto, e com o escopo de contratar empresas especializadas para prestar serviços de regularização fundiária nos 6 municípios que compunham o lote único, no dia 24.10.2023 foi publicado o aviso de licitação Pública nº 25/2023 – RPE, com data de abertura das propostas designada para 21.11.2023. Contudo, por meio do Ofício nº 360/2023 encaminhado via e-mail à Superintendente de Regularização Fundiária, Giovanna Fernandes, e dirigido ao Diretor Presidente da COHAPAR, a Prefeita do Município de Goioxim, Mari Terezinha da Silva, requer sua desistência/exclusão do Programa, sob a justificativa que encontra-se em execução na sua cidade outro programa de oferta de regularização fundiária aos moradores locais e que se tratam das mesmas localidades, inviabilizando a atuação conjunta por duas empresas, somado ao fato de que o programa local abrange toda a extensão urbana do seu município.”

É o relatório, passo a opinar.

Atenta-se que a revogação é assunto atinente ao mérito administrativo, cabendo a autoridade competente observados os critérios de conveniência e oportunidade decidir pela revogação ou não, a análise no presente parecer se limita aos pressupostos legais, não contendo teor decisivo.

Cumprе alertar que a “teoria dos motivos determinantes” preconiza que os atos administrativos quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos.

De todo modo, tendo em vista a pretensão de revogação parcial da licitação, na seara do Direito Administrativo diversas são as causas que determinam a extinção dos atos administrativos ou de seus efeitos. Duas delas são as mais comuns e importantes: a revogação e a anulação...”.

Considerando isso, cumpre apontar que, em virtude do Princípio da autotutela, compete a Administração controlar seus próprios atos, seja para anulá-los, quando ilegais ou revogá-los, quando inconvenientes ou inoportunos. Tal princípio encontra-se sedimentado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal - STF, que assim preceitua:

"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(grifo)" (Súmula 473 do STF).

Portanto, a autoridade competente para aprovação do procedimento licitatório pode anular a licitação, por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros; ou, ainda, revogá-la, **se for considerada inoportuna ou inconveniente ao interesse público, em razão de fato superveniente, devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta,** mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Neste sentido, assim disciplina o Regulamento de Licitações Contratos da Cohapar – RILC:

“ Art. 104 Definida a ordem de classificação final e não cabendo sua alteração na via administrativa, a Autoridade Competente deverá:

I - determinar o retorno dos autos para o possível saneamento de irregularidades;

II – adjudicar o objeto da licitação e/ou homologar o processo licitatório e, nesse caso, determinar a convocação do Licitante vencedor para a assinatura do contrato ou retirada do instrumento equivalente, no prazo fixado;

III - anular o processo, no todo ou em parte, por vício de ilegalidade, salvo quando viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado;

IV - revogar o processo em decorrência de fato superveniente à sua instauração e que constitua óbice manifesto e incontornável à sua continuidade, devidamente justificado(grifo);”

“Art. 105 **A Autoridade Competente para homologar o resultado do certame 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 viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.

§ 1º A nulidade do processo licitatório, do procedimento de dispensa ou de inexigibilidade de licitação induz à nulidade do contrato.

§ 2º Iniciada a fase de apresentação de lances ou propostas, **a revogação ou a anulação da licitação somente será efetivada depois de se conceder o prazo de 05 (cinco) dias úteis para que os Licitantes possam exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa prévios, salvo no caso de manifestação expressa e prévia de todos os Licitantes renunciando esse direito**(grifo).”

Ademais, considerando que a solicitação em tela refere-se à revogação da licitação, cumpre também colacionar as seguintes considerações da doutrina acerca do assunto:

"Há distinção entre revogação e anulação. A primeira só pode ser feita pela Administração, e tem como base a conveniência e a oportunidade; entretanto, **apenas admissível diante de fato superveniente devidamente comprovado.**

A segunda constitui poder-dever da Administração, mas pode ser feita pelo Judiciário, fundamentando-se na ilegalidade e consequente nulidade do processo. A doutrina recomenda, para a anulação, a ocorrência de justa causa, conforme previa o art. 740 do Código de Contabilidade e a Súmula 473 do STF.

No caso de revogação, quando não há justa causa, a doutrina analisa com acuidade o direito do licitante à reparação" (...).¹

"Já é tradicional a asserção de que a anulação e revogação do ato administrativo não se confundem.

A anulação corresponde ao reconhecimento pela própria Administração do vício do ato administrativo, desfazendo-o e a seus efeitos (acaso existentes). Já a revogação consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação das funções atribuídas ao Estado.

Na revogação, o desfazimento do ato administrativo não decorre de vício ou defeito. Aliás, muito pelo contrário. Somente se alude à revogação se o ato for válido e perfeito; se defeituoso, a Administração deverá efetivar sua anulação. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse sob tutela do Estado(grifo)².

Como demonstrado, a revogação não ocorre conforme o livre arbítrio do agente público, sem qualquer tipo de limitação.

Na realidade, **há requisitos para a revogação da licitação (ou de qualquer outro ato administrativo): a) fato superveniente que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno; b) motivação; e c) contraditório e**

¹ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e contratos**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 610-611

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 769.



ampla defesa prévios (a depender do entendimento adotado pela Administração).

Note-se que a exigência de fato superveniente é muito relevante, tendo em vista que, **se a licitação era originariamente inconveniente e inoportuna, há verdadeiro vício de legalidade**, que determina a invalidação do certame. Convém transcrever as lições de Hely Lopes Meirelles:

“Releva notar, ainda, que o juízo de conveniência para a revogação deve basear-se em fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar aquele ato (art. 49, caput). **A discricionariedade administrativa sofreu séria restrição legal, pois a revogação há de fundamentar-se necessariamente em fatos novos, não mais se admitindo a mudança do critério de oportunidade expendido anteriormente, para a abertura do procedimento licitatório**(GRIFO).”³

Na mesma linha, cita-se a seguinte manifestação da Corte de Contas da União:

“O juízo de conveniência e oportunidade a respeito da revogação da licitação é pela sua própria natureza ato discricionário, privativo da autoridade administrativa que deve resguardar o interesse público.

Nos termos do art. 49 da Lei n.º 8.666/1993, a revogação somente poderá ser efetivada por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo ser promovida a anulação do certame por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (Acórdão 3.084/07 Primeira Câmara).

Nesse sentido, no caso constante dos autos, conforme consta no mov.152 “por meio do Ofício nº 360/2023 encaminhado via e-mail à Superintendente de Regularização Fundiária, Giovanna Fernandes, e dirigido ao Diretor Presidente da COHAPAR, a Prefeita do Município de Goioxim, Mari Terezinha da Silva, requer sua desistência/exclusão do Programa, sob a justificativa que encontra-se em execução na sua cidade outro programa de oferta de regularização fundiária aos moradores locais e que se tratam das mesmas localidades, inviabilizando a atuação

³ MEIRELLES, 1996, p. 282.

conjunta por duas empresas, somado ao fato de que o programa local abrange toda a extensão urbana do seu município. foi revogada a Lei Municipal autorizativa de uso do terreno – o que vincula a atuação da Cohapar”; **podendo a COHAPAR, se for o caso, pelos motivos causados pelo Município, que parece caracterizar o fato superveniente, promover a revogação do certame.**

E, considerando o exposto, não soa demasiado destacar que, nos casos de desfazimento do processo licitatório, conforme teor do RILC deve ser **assegurado o contraditório e a ampla defesa**, se for o caso.

Transcreve-se o entendimento da consultoria Zênite :

“O art. 62, *caput*, da Lei nº 13.303/2016 estabelece que

“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”. (Grifamos)

Ainda, de acordo com o § 3º desse artigo,

Depois de iniciada a fase de apresentação de lances ou propostas, referida no inciso III do caput do art. 51 desta Lei, 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”. (Grifamos.)

É essencial que a estatal promotora da licitação indique expressa e objetivamente todas as razões que conduziram à revogação/anulação da licitação. Isso porque, a motivação que orienta a pretensão de revogar/anular o certame é indispensável para que os licitantes possam exercer o direito de manifestação acerca do interesse de se contrapor.

Afinal, se a revogação/anulação tem como base a alteração no interesse na contratação ou eventual ilegalidade, os licitantes devem conhecer essas razões para que as avaliem e possam, se assim desejar, apresentar contrarrazões à intenção da estatal.



A necessidade de assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório prévios **é reforçada nos casos em que a licitação já foi homologada**, tendo em vista que, nos termos do art. 60 da Lei nº 13.303/2016, “A homologação do resultado implica a constituição de direito relativo à celebração do contrato em favor do licitante vencedor.”

Dessa forma, havendo a conclusão de que as condições definidas para a contratação objeto da licitação não atenderão da forma mais adequada a demanda da estatal contratante, deve esta promover a revogação da licitação. **Já no caso de ser constatada ilegalidade insanável no desenvolvimento do processo de contratação, impõe-se promover a anulação.** (grifo).⁴

Portanto, tem-se a viabilidade jurídica da revogação desde que preenchidos os pressupostos legais conforme orientado, **cabendo à autoridade competente a aprovação meritória mediante o acatamento da motivação apresentada.**

Por fim, salienta-se que a presente manifestação é opinativa, não vinculando a autoridade administrativa e toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, sendo que esta DIJU efetua a análise, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na seara da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É o parecer, que submeto a apreciação superior.

Data e assinatura digitais.

⁴ <https://zenite.blog.br/pode-a-estatal-depois-da-homologacao-e-adjudicacao-mas-antes-do-contrato-revogar-a-licitacao-cabera-indenizacao-ao-adjudicatario/>