



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA
Procuradoria Geral do Município

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 115/2025

De: Procuradoria Geral do Município

Para: Secretaria de Gestão Pública – Setor de Compras, Contratos e Licitações

Assunto: Registro de Preços para aquisição de materiais elétricos para manutenção da rede de iluminação pública.

PARECER JURÍDICO Nº 061/2025

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Licitações da Prefeitura de Chuvisca/RS, conforme Memorando nº 002/2025, que solicita parecer jurídico referente à revogação do **Pregão Eletrônico nº 014/2025**, com critério de julgamento menor preço por item, que tem por objeto o registro de preços para aquisição de materiais elétricos para manutenção da rede de iluminação pública, na medida em que “o município não dispõe destes materiais para a realização dos serviços, e a manutenção da rede de iluminação pública é de extrema importância para a população local, tendo em vista as frequentes avarias provocadas nos últimos meses por ações climatológicas atípicas que impuseram, inclusive, decreto de situação de emergência, devidamente reconhecido pela Defesa Civil Estadual”.

Ainda, com base na justificativa apresentada no documento “a motivação para a revogação do certame antes mesmo da abertura se dará por conveniência e oportunidade, pois a Administração decidiu optar pela adesão à ata de registro de preços de outro órgão, com base no princípio da economicidade e celeridade que este tipo de contratação oferece. Foram realizadas pesquisas de mercado, e identificou-se que o preço registrado para o objeto é vantajoso para a Administração.”.

Foi encaminhado à esta assessoria jurídica os seguintes documentos: estudo técnico preliminar, termo de referência, minutas de edital e ata de registro de preços, bem como as cópias dos pedidos de impugnações apresentados por terceiros interessados e o registro de suspensão do certame com a devida justificativa.

É o breve relatório.

Vieram os autos para exame e parecer, nos termos dos artigos 53, § 4º e 169, inc. II, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

II – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, cuja análise **LIMITA-SE AOS ASPECTOS JURÍDICOS DOS QUESTIONAMENTOS E DIVERGÊNCIAS APONTADAS NAS IMPUGNAÇÕES AO EDITAL**, sem revisar fases já apreciadas do processo que fogem das atribuições deste órgão de consultoria, excluído, portanto, o exame de questões de natureza eminentemente técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, ficando a Administração responsável pela adoção, ou não, das recomendações desta Procuradoria.

Cabe dizer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, de modo que, na eventualidade de o administrador não atender as orientações deste Órgão Consultivo, **deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura**, nos termos do art. 1º da Lei Municipal n.º 456/2005 combinado com o art. 50, VII, da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA
Procuradoria Geral do Município

Nesse entendimento, importante é a análise dos ensinamentos do insigne doutrinador Hely Lopes Meirelles, ao definir a natureza jurídica do parecer, consoante abaixo transscrito:

**Hely Lopes
Meirelles**

"pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.". (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 185)

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, **tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender ao interesse público.** O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária (questões de oportunidade e conveniência) pelo órgão assessorado, cujas decisões devem sempre ser motivadas nos autos, a fim de possibilitar maior controle e segurança dos atos administrativos e da própria autoridade.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), que assim dispõe:

Enunciado nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Noutra senda, importante salientar, ainda, que não é papel desta consultoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Feitas as ressalvas preliminares, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

III – DA REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO

Inicialmente, vejamos que o instituto da **REVOCAGÃO** se trata da extinção do ato administrativo por oportunidade e conveniência. Logo, difere da anulação, pois neste caso há um vício insanável, enquanto na revogação o ato é legal, apenas deixou de ser conveniente ou oportuno.

Enquanto a anulação da licitação é um dever que decorre da ilegalidade no procedimento, a revogação é uma faculdade de desfazimento do procedimento por razões de interesse público, em razão de fatos supervenientes devidamente comprovados.

Dito isto, em suma, trata-se de prerrogativa da Administração para revogar o procedimento, por motivo de conveniência e oportunidade, diante de fato superveniente (fato novo ou somente conhecido após o ato), devidamente comprovado, que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno.

No que tange ao referido instituto, o art. 71, da Lei n.º 14.133/2021 prevê o seguinte:

**Lei Federal nº
14.133/2021**

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:
I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA
Procuradoria Geral do Município

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (grifou-se)

Depreende-se do comando normativo em apreço, que a Administração está autorizada a promover a revogação do certame licitatório por motivo de **CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE** desde que fundada em **FATO SUPERVENIENTE DEVIDAMENTE COMPROVADO**, bem como cumpridos os requisitos da lei supracitados.

Portanto, é cediço que a declaração de inopportunidade ou de inconveniência deve ser devidamente fundamentada, sendo que, no caso da licitação, a revogação fica condicionada à ocorrência de um fato superveniente que a justifique. Se nada de novo ocorreu, o processo licitatório não poderá ser revogado. Esse fato superveniente precisa ser provado, não cabendo sua simples indicação por parte da Administração.

Nesse sentido, nas palavras do nobre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho “*o Estatuto criou algumas condições para a revogação, fechando um pouco a porta aberta pela legislação anterior. E o fez exatamente para evitar abusos por parte de maus administradores. Cuida-se, pois, de revogação condicionada*”¹.

Assim, impende observar que a decisão pela revogação da licitação encontra-se no âmbito da discricionariedade administrativa, a quem cabe decidir, dentre as diversas opções apresentadas ao gestor público, qual melhor atenderá ao interesse público, sendo vedado ao Poder Judiciário substituir o administrador público em relação ao mérito administrativo. Logo, cabe apenas ao administrador estabelecer os critérios que são levados em conta para a decisão da revogação.

Sobre a natureza discricionária da revogação da licitação, oportuno se torna colacionar à presente peça opinativa os ensinamentos de Marçal Justen Filho², que diz:

Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato. Esse juízo é confirmado quando da elaboração e aprovação do ato convocatório. No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência. Não se trata, porém, do mesmo juízo. Exercita-se sobre supostos fáticos distintos. Vale dizer, a lei reconhece um condicionamento à revogação. A Administração pode desfazer seus próprios atos, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua conveniência. Tendo concluído que o ato é conveniente e determinado sua prática ou manutenção, a Administração se vincula a essa decisão. Poderá revê-la desde que existam circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior. Logo, não se admite que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente precisamente a mesma situação que fora refutada conveniente em momento pretérito. Nesse sentido, a Lei de termina que a revogação dependerá da ocorrência de “**fato superveniente devidamente comprovado**”. Isso indica a inviabilidade de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente. Em termos práticos, significa uma restrição à liberdade da Administração, criando uma espécie de preclusão administrativa. Uma vez exercitada de terminada competência discricionária, a Administração não poderá rever o ato, senão quando surgissem fatos novos. Na vigência da lei anterior, questionava-se a necessidade da superveniência de fatos novos para autorizar a revogação. Com a consagração expressa da posição ad versum, fica afastada a tese de que “O fato de a inconveniência ou da inopportunidade decorrer de critério adotado pela própria administração não constitui qualquer obstáculo à edição de providência em sentido contrário. A Administração não pode revogar a licitação simplesmente pela vocação de substituição do critério da apreciação dos fatos”.

Marçal Justen
Filho

¹ MEIRELLES, Hely Lopes *apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 285.

² FILHO, Marçal Justen, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., p. 669.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA
Procuradoria Geral do Município

De toda sorte, é evidente que a escolha pela revogação de licitação não exime o administrador do cumprimento de etapas formais e exigências imprescindíveis para assegurar a regularidade do procedimento, de modo que o ato decisório segue vinculado ao dever de adequada motivação e de obediência aos princípios que regem o processo licitatório e a própria Administração Pública, bem como o respectivo expediente administrativo deve ser instruído com a documentação pertinente apta a comprovar a observância das exigências legais.

IV – DO CASO CONCRETO

No presente caso, verifica-se que o pedido formulado objetiva a análise técnica e jurídica acerca de eventual ato de **REVOGAÇÃO** do Pregão Eletrônico nº 014/2025, que tem por objeto o registro de preços para aquisição de materiais elétricos para manutenção da rede de iluminação pública, uma vez que no decorrer da fase de divulgação do processo licitatório foram apresentadas impugnações ao edital, tendo posteriormente a Administração decidido pela adesão à ata de registro de preços de outro órgão, com base em juízo de conveniência e oportunidade e por questões de economicidade e celeridade que este tipo de contratação oferece.

Observa-se, portanto, que restou explicitada a motivação pela decisão administrativa de revogar o certame, cuja justificativa é fundada no interesse público, visto que segundo consta “*foram realizadas pesquisas de mercado, e identificou-se que o preço registrado para o objeto é vantajoso para a Administração*”, o que confere legalidade ao ato.

No caso concreto, aplica-se, evidentemente, a **teoria dos motivos determinantes**. Por essa teoria, quando motivado, o ato tem a sua validade vinculada à existência dos motivos declinados. Se os motivos apresentados forem falsos, o ato será nulo. Se a Administração motivar a revogação apontando um fato superveniente que não existiu, a revogação será nula e a licitação produzirá os efeitos esperados.

Desta feita, tem-se que a revogação do presente certame licitatório deve observar os seguintes requisitos: **a)** fato superveniente que tenha transfigurado o procedimento em inconveniente ou inoportuno, devidamente comprovado nos autos e; **b)** motivação de interesse público.

Logo, importante que as justificativas apresentadas pela Administração Pública sejam devidamente comprovadas no respectivo processo administrativo, a fim de cumprir o permissivo legal, deixando claramente explícita a motivação condutora dessa revogação, a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento do certame.

Ademais, é pacífico que no desfazimento do processo de licitação (anulação ou revogação) devem ser observados o contraditório e a ampla defesa, conforme prevê o art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/21, além da necessária motivação. Todavia, de acordo com o TCU³, o contraditório e a ampla defesa somente são necessários se o desfazimento do certame ocorre após a adjudicação do objeto ou nas hipóteses em que o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como o causador do desfazimento.

De toda sorte, em que pese a ausência de adjudicação do objeto na respectiva licitação, visto que a intenção de seu desfazimento ocorreu antes mesmo da abertura da fase de apresentação de propostas, **não gerando direitos subjetivos aos interessados em participar do certame**, entende-se por **RECOMENDÁVEL** que seja realizada a comunicação oficial aos participantes, assegurando clareza, transparência e o direito à prévia manifestação dos interessados, com fulcro no art. 165, inciso I, alínea “d” (prevê o cabimento de recurso, no prazo de três dias úteis, em face da revogação da licitação), c/c o art. 71, § 3º, ambos da Lei nº 14.133/21.

³ TCU, Acórdão 2656/2019. Plenário, Rel(a). Min(a) Ana Arraes, Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU n. 380.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA
Procuradoria Geral do Município

V – DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, no que diz respeito ao aspecto jurídico, limitando-se a uma análise eminentemente técnica sobre os pontos legais que envolvem a presente consulta, **sem adentrar ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração**, **OPINA-SE** que a revogação do Pregão Eletrônico nº 014/2025 é perfeitamente aplicável ao caso em comento, uma vez que a decisão pela revogação da licitação encontra-se no âmbito da discricionariedade administrativa, principalmente pelo fato de que sequer houve abertura da fase de apresentação de propostas e eventual adjudicação do objeto ao licitante vencedor, bem como por existir motivação fundamentada em fatos supervenientes e no interesse público, devidamente comprovadas no respectivo processo administrativo.

Por fim, considerando o fato de a abertura da sessão pública já ter ocorrido, **RECOMENDA-SE** seja assegurado aos licitantes interessados o direito à prévia manifestação, com a informação explícita da motivação que ensejou a prática do ato administrativo (revogação), a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento, garantindo o devido contraditório e a ampla defesa em prazo razoável.

Opina-se, por derradeiro, pela remessa dos presentes autos à autoridade competente para promover a devida análise, autorização e publicização do ato de revogação do certame e as demais providências necessárias ao regular andamento do feito, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer.

Chuvisca/RS, 25 de julho de 2025.

Jolcinei de Araujo
Procurador Chefe – Matrícula n.º 03131
OAB/RS 107.799