



**PARECER JURÍDICO 108/2021**  
**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 029/2021**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 014/2021**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REORGANIZAÇÃO PATRIMONIAL, LEVANTAMENTO FÍSICO COMPLETO DE TODOS OS BENS MÓVEIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PERDIZES/MG, IMPLANTAÇÃO DOS CONTROLES PATRIMONIAIS, CADASTRO CATALOGAÇÃO, MENSURAÇÃO, IDENTIFICAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO, AVALIAÇÃO DE AJUSTE, DEFINIÇÃO DO VALOR RESIDUAL, DEPRECIÇÃO, AMORTIZAÇÃO, FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DAS PLAQUETAS DE IDENTIFICAÇÃO PATRIMONIAL, COM NUMERAÇÃO SEQUENCIAL EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO E NORMAS ATUAIS VIGENTES, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONSTANTE NO TERMO DE REFERÊNCIA E DESCRIÇÃO DETALHADA DOS SERVIÇO EM ATENDIMENTO ÀS NBCAPS – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO E ÀS PORTARIAS DA STN – SECRETARIA DE TESOURO NACIONAL - ANULAÇÃO - POSSIBILIDADE.

**RELATÓRIO**

O Setor de Licitações requer emissão de Parecer Jurídico, acerca do pedido de anulação juntado aos autos pelo Secretário Municipal de Governo e Planejamento, do Processo Licitatório nº 029/2021 – Pregão Presencial nº 014/2021, cujo objeto é a contratação especializada para a prestação de serviços de reorganização patrimonial, levantamento físico completo de todos os bens móveis da Prefeitura Municipal de Perdizes/MG, implantação dos controles patrimoniais, cadastro catalogação, mensuração, identificação, classificação, avaliação de ajuste, definição do valor residual, depreciação, amortização, fornecimento e

*[Handwritten signature]*





aplicação das plaquetas de identificação patrimonial, com numeração sequencial em conformidade com a legislação e normas atuais vigentes, conforme especificações constante no termo de referência e descrição detalhada dos serviço em atendimento às NBCAPS – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e às portarias da STN – Secretaria de Tesouro Nacional.

É o breve relatório. Passo a opinar.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Importa-nos esclarecer que a dúvida aventada é bastante salutar e merece ser esclarecida para que os atos da Administração Pública Municipal se deem de forma regular.

Licitação é o procedimento pelo qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, quando compra bens ou contrata serviços ou faz outras transações.

É uma manifestação fática do emprego regular do dinheiro público, contribuindo para a concretização de postulados básicos da Administração (arts. 37 e 70 da Constituição Federal). A licitação, por conseguinte, deve obrigatoriamente, ser eficaz.

Segundo o art. 3º da Lei nº 8.666/93 “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”. (Ênfase nossa)

O Administrador público tem o dever de verificar, em cada caso, se os princípios referidos estão sendo obedecidos, já que será reprovável a adoção de procedimentos que, embora absolutamente conforme ao texto legislativo e aos princípios, produzam o sacrifício dos interesses estatais ou gerem resultados absurdos.

O direito reprova condutas incompatíveis com os valores jurídicos.

O Secretário Municipal de Governo em Planejamento aponta em resumo os seguintes fatos a justificar a anulação do processo em questão:







(i) Não consta em nenhuma parte do Edital em questão e de seus anexos quantos dias por semana, ou mesmo se deve a contratada comparecer pelo menos uma vez por semana, e/ou ainda quantas vezes deverá a contratada comparecer à sede da Prefeitura Municipal de Perdizes-MG, para fazer o (...) **levantamento físico completo de todos os bens móveis, a catalogação, identificação e aplicação das plaquetas de identificação patrimonial** que é apenas uma parte dos serviços objeto da licitação. (i.1) A fixação de dia para o comparecimento da contratada na sede da Prefeitura Municipal é essencial por aspectos operacionais, com vistas a otimizar as atividades de gestão do objeto licitado, o que traz mais vantagens e benefícios para o Município, garantindo melhores condições para operacionalização, execução e acompanhamento dos serviços. Além do mais, visa à diminuição do risco de desorganização dos serviços, maior possibilidade de se atingir o fim almejado; 3 redução do comprometimento operacional e, conseqüentemente, possibilidade de êxito em sua realização. Por fim, fica muito mais fácil para a administração planejar, executar e controlar as diversas atividades a serem desenvolvidas pela contratada com maior eficiência, eficácia e efetividade;

(ii) O prazo de vigência do contrato é de 12 (doze) meses ultrapassando o exercício financeiro de 2021. (ii.1) O art. 57, *caput* da Lei nº 8.666/93 diz que a “duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (...) A duração do contrato administrativo está adstrita à vigência do respectivo crédito orçamentário ou, na linguagem do Decreto – Lei nº 2.300, de 1986, à vigência dos respectivos créditos. O exercício financeiro, na definição do artigo 34, I, da Lei nº 4.320/64, corresponde ao ano civil – 1º de janeiro a 31 de dezembro. A dicção desse preceito leva-nos a interpretar que o contrato deve ser feito, para vigorar, no exercício financeiro, podendo, se for o caso, ser prorrogado, desde que preenchidos os requisitos legais. Assim, o contrato referente ao Edital em questão deve ter seu prazo de vigência dentro do exercício financeiro, ou seja, vigência até 31/12/2021, e se for necessário operar-se a sua prorrogação até o limite necessário, limitado a 60 (sessenta) meses.

Os fatos alegados pelo Secretário de Serviços Municipal de Governo e Planejamento levam de fato a que o processo seja anulado, levam à ilegalidade do processo já que comprometem a contratação, e a execução do objeto.







A anulação, consoante orientação firmada pela doutrina e jurisprudência de Direito Administrativo, corresponde ao desfazimento do ato administrativo em decorrência de razões diretamente resultantes de sua ilegalidade. A anulação pode ser promovida pelo Judiciário ou pela própria Administração, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que se detectar a causa de invalidação que vicia determinado ato praticado em desconformidade com as normas e regulamentos em vigor.

Nesse sentido, aliás, é a orientação que dimana das Súmulas 346 e 473 do Colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tais súmulas afirmam, respectivamente, de modo explícito e claro que "a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos" e que "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."

Declarada a nulidade do ato, estabeleceu-se, outrossim, que os efeitos gerados retroagem à data em que ele foi praticado, desconstituindo-se todas as consequências geradas a partir de sua edição (efeitos *ex tunc*).

A anulação opera efeitos *ex tunc*, retroagindo às origens do ato anulado, sabido que o ato ilegal não gera consequências jurídicas válidas, nem produz direitos e obrigações entre as partes, não sujeitando a Administração a qualquer indenização, "pois o Poder Público tem o dever de velar pela legitimidade de seus atos e de corrigir as ilegalidades depuradas invalidando o ato ilegítimo, para que outro se pratique regularmente" (RDA 40/324, 52/248; RT 212/164, 219/119).

A anulação resultará, pois, de haver a constatação de ilegalidade, sendo ela imposta à Administração sempre que detectar-se vício que impeça os efeitos do ato praticado. Não se confere à Administração, como visto, mera faculdade ou qualquer poder para deliberar acerca da oportunidade e conveniência da anulação; a ela se impõe o dever de declarar nulo o ato praticado em desconformidade com a norma, desconstituindo, em seguida, os efeitos que então foram gerados.

Apurando-se a ilegalidade, impõe-se à Administração a decretação de nulidade do ato, assim como a desconstituição dos efeitos gerados.





Compulsando os autos, não se vislumbra qualquer situação excepcional que pudesse impedir a anulação do ato eivado de ilegalidade, sendo que a sua manutenção somente poderia trazer prejuízos ao interesse público.

Segundo a "Teoria da Invalidação dos Atos Administrativos", da qual não se pode olvidar, os atos inoportunos ou ilegítimos praticados pela Administração Pública devem ser desfeitos quando contrários às normas legais que os regem, conforme se pode constatar pela doutrina do festejado mestre Hely Lopes Meirelles, in verbis:

*"A Administração Pública, como instituição destinada a realizar o Direito e a propiciar o bem comum, não pode agir fora das normas jurídicas e da moral administrativa, nem relegar os fins sociais a que sua ação se dirige. Se, por erro, culpa, dolo ou interesses escusos de seus agentes, a atividade do Poder Público desgarrar-se da lei, divorciar-se da moral ou desviar-se do bem comum, é dever da Administração invalidar, espontaneamente ou mediante provocação, o próprio ato, contrário à sua finalidade, por inoportuno, inconveniente, imoral ou ilegal. Se o não fizer a tempo, poderá o interessado recorrer às vias judiciais (in "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, 27ª ed., 2002, p. 194).*

A prerrogativa da Administração pública de desfazer seus próprios atos é uma decorrência do exercício da função administrativa, causa última da existência do Poder Público. Como promotora e garante do interesse público, não teria sentido que a Administração se obrigasse a consagrar atos se e quando o interesse público impendesse a sua revisão ou o seu desfazimento. (Ver Miguel Seabra FAGUNDES, 'Revogação e Anulamento do Ato Administrativo', RDA, Seleção Histórica, FGV, 1991, páginas 57 e seguintes).

Destarte, resta inolvidável a possibilidade de a Administração invalidar e revogar, espontaneamente ou mediante provocação, os atos praticados contra *legem*, imorais ou inoportunos, mediante o exercício de seu poder de autotutela, comumente conhecido como a "Justiça Interna da Administração", exercida pelas Autoridades Administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos.







Trata-se de ato-dever do Administrador da coisa pública. O ato administrativo, nestes casos, esbarra nos princípios que regem os atos estatais, sendo que de um lado observa-se o princípio da legalidade e motivação dos atos e de outro temos o princípio da primazia do interesse público sobre o privado. De qualquer forma, a unilateralidade nas relações Estado-particular há de prevalecer.

A situação posta denota que, em se optando por dar prosseguimento ao processo, estar-se-á a ferir os princípios de direito administrativo, quais sejam, legalidade, moralidade, probidade administrativa, eficiência, e principalmente, o do Interesse Público.

Outrossim, o art. 49, § 3º da Lei nº 8.666/93 estabelece que no caso de desfazimento do processo licitatório – revogação ou anulação – fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

O direito ao contraditório e à ampla defesa tem fundamento constitucional (CF, art. 5º, LV), e consiste no direito dos licitantes de se oporem ao desfazimento da licitação antes que decisão nesse sentido seja tomada.

Entendendo ser caso de desfazimento do processo licitatório, a Administração deve comunicar aos licitantes essa sua intenção, oferecendo-lhes a oportunidade, no prazo razoável que lhes assinalar, de defender a licitação promovida, procurando demonstrar que não cabe o desfazimento, antes da decisão ser tomada.

Todavia, em que pese esse posicionamento, é certa a possibilidade de supressão do contraditório e da ampla defesa nos casos em que o desfazimento do processo de contratação ocorre antes da homologação do certame e da adjudicação do objeto, o que é o caso.

A hipótese encontra fundamento no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, o qual defende a tese de que antes da adjudicação do objeto e da homologação do certame, o particular declarado vencedor não tem qualquer direito a ser protegido em face de possível desfazimento do processo de contratação, o que afasta a necessidade de lhe ser assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Veja-se:

**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.)

É certo que a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos.

A anulação 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. À luz do exposto, se os pressupostos que autorizam a anulação estão presentes no caso concreto, é possível legitimamente anular o certame e sem que haja o direito dos licitantes à indenização.

## CONCLUSÃO

Assim, pelo exposto, opino, pela anulação do Processo Licitatório nº 029/2021, Pregão Presencial nº 014/2021, tendo em vista que o mesmo infringiu dispositivos legais e princípios licitatórios. Vale frisar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo ficando a critério exclusivo da autoridade municipal superior a anulação ou não da licitação pública.

É o parecer, *s.m.j.*

Perdizes/MG, 01 de junho de 2021.

  
FLAMARION ALVES CARVALHO

Procurador Geral do Município

OAB/MG – 111.713

