Fls ° 157
Proc nº 0039/2025
Rubrica

PARECER JURÍDICO Nº 018/2025 - ASSEJUR/CMI

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0039/2025

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 003/2025

ASSUSNTO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE LANCHES E REFEIÇÕES PRONTAS, COM O FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ICATU – MA.

Ementa. Emissão de Parecer. Contratação Direta. Dispensa de Licitação. Valor Inferior aos Limites Legais. Dispensa com base no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. Câmara Municipal de Icatu. Revogação. Parecer Jurídico Favorável.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo em epígrafe, acerca da **possibilidade de revogação** do procedimento de contratação direta, mediante dispensa eletrônica, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, para contratação de pessoa jurídica especializada no fornecimento de lanches e refeições prontas visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA.

É o relato do necessário. Passo a manifestar.

II – DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

A Lei nº 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico da Administração Pública, além de estabelecer a obrigatoriedade da análise jurídica das contratações públicas, estabelece ainda que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica da contratação. Nesse sentido, é o que se extrai do § 4º do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> (...)
>
> § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Fls 159
Proc nº 039/2023
Rubrica

Outrossim, o art. 72, inciso III, da Lei de Licitações afirma ainda que:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
>
> (...)
>
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Desse modo, a análise por parte desta assessoria jurídica tem ainda por finalidade verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços, tendo por fundamento o artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre-nos ainda destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

Ademais, cabe-nos esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico 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.

Desta feita, verifica-se que a atividade do Assessor Jurídico, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final, nos limites do seu juízo de mérito.

III – DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei n° nº 14.133/2021, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos.

Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras.

Ademais, dispõe a Lei de Licitações que o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa 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.

Ocorre que de forma **excepcional**, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n° nº 14.133/2021, **admite a realização de contratação direta**, nas hipóteses em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível.

Embora possível a contratação direta, sem a realização de licitação, ela **não é sinônimo de contratação informal**, vez que a lei exige algumas formalidades, não podendo a Administração

contratar quem quiser e de qualquer forma. As formalidades existem justamente para impedir contratações fraudulentas, de modo que **é exigido do administrador público, a observância das normas pertinentes à contratação direta**. Assim, ainda que de modo mais simplificado, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa para posterior celebração do contrato.

Em assim sendo, se faz relevante a observância dos requisitos formais de regularidade nos casos de contratação direta, tanto por dispensa, como por inexigibilidade de licitação, de modo que é necessário que o processo observe o previsto no art. 72, da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, **deverá ser instruído com os seguintes documentos**:
>
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, **termo de referência**, projeto básico ou projeto executivo;
>
> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
>
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
>
> IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
>
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
>
> VI - razão da escolha do contratado;
>
> VII - justificativa de preço;
>
> VIII - autorização da autoridade competente.

No caso em tela, pretendeu-se a contratação de pessoa jurídica especializada no fornecimento de lanches e refeições prontas visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA. Tal contratação, para atender ao interesse público e respeitar os princípios da administração pública deverá atender aos ditames legais.

Como já visto, a Lei nº 14.133/2021, ao instituir as normas para licitações e contratos da Administração Pública, autorizou a dispensa de licitação em algumas hipóteses, ainda que possível a competição, como o caso referido acima. São circunstâncias peculiares que aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei. Neste caso específico, entendeu o legislador que em função do **pequeno valor** financeiro envolvido, não se justificaria a realização de um procedimento licitatório pela Administração.

Doutra banda, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Desse modo, como em qualquer contratação direta, **o preço ajustado deve ser coerente com o mercado**, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

IV – DA REVOGAÇÃO

Feitas algumas considerações acerca do procedimento licitatório, iniciaremos a análise propriamente dita sobre a possibilidade de revogação ou não do presente processo licitatório, em atenção ao interesse público.

Os atos administrativos são os meios utilizados pela administração pública para manifestar a vontade do Estado, impondo obrigações, criando direitos, aplicando penalidades, etc. Desta feita, o exercício da função executiva da administração pública se expressa por meio de uma espécie de ato jurídico denominada de ato administrativo.

Todos os atos administrativos possuem alguns elementos de formação, também conhecidos como requisitos ou aspectos de validade dos atos administrativos, que são os pressupostos de validade dos atos administrativos. Quando todos os elementos do ato administrativo são editados conforme a lei e o ordenamento jurídico, diz-se que o ato administrativo é válido, ou seja, o ato é lícito. Por outro lado, se algum elemento do ato administrativo contrariar o que consta em lei, então o ato será viciado, ou seja, ele será inválido ou ilegal.

Uma vez editado o ato e se observando os demais requisitos legais, ele se tornará apto a produzir os seus efeitos jurídicos. Outrossim, os atos administrativos podem ser extintos pela Administração Pública, seja por questões de conveniência e oportunidade, hipótese na qual estaremos diante da hipótese de revogação do ato administrativo, seja por razões de ilegalidade, quando estaremos diante da hipótese de sua anulação.

Tal manifestação da Administração acerca da revogação ou anulação de seus atos, decorre do princípio da autotutela, que permite à Administração Pública retirar do mundo jurídico seus próprios atos por motivo de legalidade, quando ocorrerá a declaração de nulidade do ato, ou do mérito administrativo (conveniência e oportunidade), hipótese de revogação.

Desta feita, ressaltamos que STF reconhece a autotutela da Administração Pública para proceder à declaração de nulidade ou revogação de seus atos, por meio da Súmula nº 473:

> Súmula 473 – 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.

Dessa forma, ao identificar, por exemplo, que um ato é ilegal, a administração não necessitará recorrer ao Poder Judiciário para desfazê-lo, podendo de ofício declarar a sua nulidade. Assim, podemos dizer que o poder de autotutela é autoexecutório, ou seja, independe de autorização judicial. Do mesmo modo, pode revogá-los de ofício, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Além disso, o exercício da autotutela poderá ocorrer por provocação do interessado ou de ofício. Por exemplo, um servidor que sofrer uma penalidade, poderá interpor um recurso administrativo, provocando a autoridade competente para analisar os seus argumentos. A administração, por sua vez, poderá ainda realizar o controle de ofício, por intermédio de suas diversas formas de controle administrativo. Por exemplo: a chefia poderá desfazer os atos do seu subordinado, independentemente de qualquer provocação.

Ademais, a autotutela refere-se ao controle de mérito ou de legalidade. Assim, o ato válido poderá ser revogado por não atender mais ao interesse público (mérito), mas também poderá ser desfeito porque foi editado em desconformidade com a legislação (legalidade).

A revogação é a retirada de um ato administrativo válido do mundo jurídico por critério de conveniência e oportunidade do administrador. O ato não possui qualquer irregularidade, está em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico, mas a administração decide revogá-lo por entender ser a medida que melhor atende ao interesse público.

Além disso, a revogação em si é um ato discricionário, pois decorre exclusivamente da escolha do administrador após ponderação dos critérios da conveniência e oportunidade.

Acerca da revogação, aduz o artigo 71, II, §§2º, 3º e 4º, da Lei nº 14.133/21 que:

> Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:
>
> (...)
>
> II - **revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;**
>
> § 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.

A pretensão, aqui discutida, se adequa aos ditames legais acima expostos. Assim, afere-se ser perfeitamente possível revogar o procedimento licitatório, quando em jogo o êxito no atendimento ao interesse público, tal como o presente caso. Portanto, torna-se conveniente revogar o certame licitatório, notadamente quanto à necessidade de se proceder à uma reanálise do termo de referência/projeto básico com a finalidade de se evitar que a continuidade do presente procedimento licitatório venha a eventualmente causa lesão ao erário.

Outrossim, o Prof. Rafael Oliveira assevera que "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". (in Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Comparada e Comentada, 3ª edição, RJ, Forense, 2022, p. 203).

No que tange à necessidade de concessão de contraditório e ampla defesa (art. 71, §3º da Lei nº 14.133/21), tem-se consolidado o entendimento de que é dispensável apenas quando a revogação/anulação ocorrer ANTES da homologação e adjudicação do certame, ante o fato de que após a adjudicação o vencedor do certame passa ter expectativa de direito à contratação, e a deter o direito de não ser preterido no caso de o contrato vir a ser firmado.

Nesse sentido são as decisões proferidas pelo TCU e STJ, de que somente após a adjudicação do objeto da licitação impõe-se a observância do princípio do contraditório e ampla defesa, caso a Administração resolva revogar o procedimento licitatório ou, identificada alguma ilegalidade não passível de convalidação, a sua anulação. Vejamos:

Fls nº 167
Proc nº 039/2025
Rubrica

> **Somente é exigível a observância das disposições do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 (contraditório e ampla defesa) 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. (Acórdão 2656/2019-TCU-Plenário)**
>
> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA. REVOGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO. REVISÃO DO JULGADO COMBATIDO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIO REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO- PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. **2. "O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. O vencedor do processo licitatório não é titular de nenhum direito antes da assinatura do contrato. Tem mera expectativa de direito, não se podendo falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa, previstos no § 3º do artigo 49 da Lei nº 8.666/93" (RMS 30.481/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009).** 3. No mais, o Tribunal de origem, com base no contexto fático-probatório dos autos, concluiu que ficou configurado o interesse público na revogação do certame em comento, ao considerar a necessidade de se garantir tratamento isonômico às partes, facultando aos licitantes a apresentação de novas propostas. É inviável, portanto, analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ - REsp: 1731246 SE 2018/0050068-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2018).

Ademais, a decisão anulatória/revogatória deverá ser devidamente publicada, bem como deverá ser concedido o prazo de 03 (três) dias úteis para recurso, contados da intimação ou da lavratura do ato, em atenção ao art. 165, I, 'd', da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

> Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no **prazo de 3 (três) dias úteis**, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

d) **anulação ou revogação da licitação**;

Assim, deve ser oportunizado aos interessados a possibilidade de interposição de recursos.

V – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, nos termos do art. 53, caput c/c o art. 71 da Lei nº. 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica se manifesta favoravelmente pela expedição do ato de revogação do procedimento licitatório - DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 003/2025, recomendando ainda sejam acolhidas as observações indicadas no presente parecer, ou em caso de discordância, seja justificado o eventual não acolhimento.

É o parecer.

Icatu/MA, 14 de março de 2025.

MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA
Assinado de forma digital por MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA

Mário Jorge Moreira Pereira
Assessor Jurídico
OAB/MA 15.136