

Parecer nº 30/2025-ASS.JUR./PGJ/LC

Protocolo Gedoc nº 144811/024

Assunto: Licitação – Revogação

Referência: Concorrência Eletrônica nº 4/2024 – Contratação de empresa especializada para execução da reforma do prédio sede da Promotoria de Justiça de Marituba

Unidade Requisitante: Departamento de Obras e Manutenção

Ementa: LICITAÇÕES. LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. REVOGAÇÃO. ART. 71, II, §§2º E 3º. ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA. I – A Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 71, II, §§ 2º e 3º, autoriza a revogação da licitação pela autoridade superior, por motivo de conveniência e oportunidade, desde que resultante de fato superveniente devidamente comprovado nos autos e assegurada a prévia manifestação dos interessados; II – O poder-dever de autotutela da Administração Pública, com fundamento nos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público em relação aos interesses privados, possui reconhecimento e relevância no ordenamento jurídico a ponto de ser objeto da Súmula nº 473 do STF, que confere ao Poder Público a possibilidade de rever os seus próprios atos e de anulá-los, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, ou de revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça,

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo referente à Concorrência Eletrônica nº 4/2024, pelo critério de julgamento MENOR PREÇO, modo de disputa ABERTO, que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para execução de obra comum de reforma do prédio sede da Promotoria de Justiça de Marituba, de propriedade deste Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), com preço global estimado no valor de R\$ 1.215.252,30 (um milhão e duzentos e quinze mil reais e duzentos e cinquenta e dois reais e trinta centavos), com prazo de vigência de 9 (nove) meses, requerida pelo Departamento de Obras e Manutenção (Dom).

Finalizada a fase preparatória, foi realizado por esta Assessoria Jurídica o controle prévio de legalidade, mediante **Parecer nº 35/2024-ASS.JUR./PGJ/LC** (fls. 1270-1279), acolhido na íntegra pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça, mediante decisão proferida em 05 de dezembro de 2024 (fls. 1.280-1.281) e retificada em 17 de dezembro de 2024 (fl. 1.293), que autorizou a contratação solicitada.

Designado o Agente de Contratação e seus respectivos substitutos, o edital do certame e seus anexos foram publicados no dia 19 de dezembro de 2024, com data de abertura prevista para o dia 22 de janeiro de 2025.

Ocorre que em face de impugnação ao edital acerca de possíveis erros nas composições de preços unitários fornecidas (fl. 1.391) e manifestação do Apoio Técnico no sentido de confirmação do equívoco e necessidade de revisão e correção das referidas composições próprias (fl. 1.395-1.396), o Agente de Contratação Designado decidiu conhecer da impugnação e julgá-la parcialmente procedente, bem como suspender o certame (fls. 1.397-1.398).

Devolvidos os autos à unidade requisitante, para as devidas retificações no Termo de Referência (TR) e anexos (fls. 1.402-1.408), a Atividade de Licitações e Contratos, atualizou as minutas do edital da licitação (fls. 1.430-1.451) e do termo de contrato (fls. 1.453-1.463). Submetidos os documentos alterados a esta Assessoria Jurídica, foi expedido o **Parecer nº 12/2025-ASS.JUR./PGJ/LC** (fls. 1.475-1.479), acolhido pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça mediante decisão proferida em 06 de março de 2025 (fl. 1.481), que autorizou o prosseguimento do certame com as retificações solicitadas.

Republicado o edital e seus anexos em 12 de março de 2025, o processo licitatório voltou a transcorrer regularmente até a fase de julgamento das propostas, quando o Apoio Técnico, em 11 de abril de 2025, via *e-mail*, informou ao Agente de Contratação Designado da necessidade de adequação da Planilha Orçamentária de Referência, pois por ocasião da análise de proposta apresentada na Concorrência Eletrônica nº 3/2025, referente à Reforma da PJ de Óbidos, foi identificada a “existência de composições baseadas em premissas distintas quanto à desoneração da folha de pagamento, presentes na planilha orçamentária de referência”, condição técnica essa também presente nesta CE nº 4/2024 e que “exige avaliação crítica sobre a conveniência de se prosseguir com o procedimento nas condições atuais” (fls. 1.755-1.756).

Diante desse fato, na mesma data, o Agente de Contratação deu publicidade da sua proposição à autoridade superior de revogação do certame, abrindo o prazo de 5 (cinco) dias úteis para o prévio exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, que decorreu sem qualquer manifestação (fls. 1.535 e 1.758).

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao tratar do encerramento do processo licitatório, dispõe:

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;**

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.

(...)

§ 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.** (Grifos nossos).

Desse modo, a autoridade competente para a aprovação do processo de licitação deverá anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, e poderá revogá-la por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado nos autos, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, em ambos os casos, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Esse poder-dever de **autotutela da Administração Pública** encontra fundamento nos dois princípios basilares do Direito Administrativo - indisponibilidade e supremacia do interesse público em relação aos interesses privados, com reconhecimento e relevância no ordenamento jurídico a ponto de ser objeto da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo a qual ao Poder Público é conferida a possibilidade de rever os seus próprios atos e de anulá-los “quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos”, ou de revogá-los “por motivo de conveniência ou oportunidade”.

Assim, tem-se a revogação como uma das formas de encerramento do processo de licitação, que consiste em medida excepcional da autoridade superior para o desfazimento dos atos administrativos que não sejam mais convenientes e oportunos para o atendimento do interesse público.

Note-se que apesar da análise da conveniência e oportunidade da revogação do certame pela autoridade superior caracterizar-se como ato administrativo discricionário, em respeito ao **princípio da motivação**, deverá restar demonstrado nos autos do processo de licitação a superveniência do fato que motivou a revogação bem como a sua importância para o destino do certame, não sendo aceitáveis motivações genéricas. Nesse sentido tem sido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme consta do recente Boletim de Jurisprudência nº 534, com o seguinte enunciado:

Acórdão 2251/2025 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)
Licitação. Ato administrativo. Revogação. Fato superveniente. Princípio da motivação.
A revogação de certame licitatório só pode ocorrer diante de fatos supervenientes que demonstrem que a contratação pretendida tenha se tornado inconveniente e inoportuna ao interesse público. Ao constatar que a motivação da revogação foi genérica e incapaz de demonstrar sua real necessidade, pode o TCU determinar ao jurisdicionado que anule o ato revogatório, a fim de permitir a continuidade da licitação.

Conforme lição de NIEBHUR (2025)¹, não é qualquer fato superveniente que ensejará a revogação, que também precisa encontrar amparo no **princípio da proporcionalidade**:

Trata-se de exigir que a revogação da licitação preste deferência ao princípio da proporcionalidade, em sua tríade adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido proporcionalidade, em sua tríade adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Os fatos motivadores da revogação devem ser pertinentes e fortes o suficiente, necessários para a proteção ou consecução do interesse público. A competência para a revogação da licitação é discricionária, porque depende da avaliação da conveniência e da oportunidade da contratação. Isso não significa, no entanto, que a autoridade pode invocar quaisquer fatos para revogar a licitação (...).

No presente caso, a Concorrência Eletrônica nº 4/2024-MPPA tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a realização de obra comum. Entretanto, a unidade requisitante verificou que a **Planilha Orçamentária** (Anexo II do TR), documento que servirá de referência para a elaboração das propostas pelos licitantes, teve como uma de suas bases os valores à época disponibilizados pelo sistema Seop/PA (outubro/2024), necessitando de alteração substancial, tendo

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 8.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Pág. 754. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250>. Acesso em: 19 maio 2025.

em vista a vigência (a partir de janeiro/2025) do regime de reoneração gradual da folha de pagamento das empresas, sob pena de ofensa aos princípios da isonomia e competitividade da licitação, uma vez que a não substituição da atual planilha de referência pode gerar interpretações divergentes dos critérios de elaboração das propostas, e, por conseguinte, desigualdade de condições entre os licitantes, o que contraria sobremaneira o interesse público.

Tal situação foi atestada nos autos em manifestação do apoio técnico, cujos fundamentos seguem abaixo transcritos, ante a importância para a resolução do certame (fls. 1.755-1.756):

No âmbito do procedimento licitatório CE 004/2024, foi identificada, pela equipe de apoio, uma condição técnica adversa na composição da planilha orçamentária de referência. A referida condição consiste na **utilização de dados provenientes de diferentes fontes - especificamente, preços oriundos do sistema SINAPI, considerados no regime sem desoneração, e valores do sistema SEOP/PA, disponibilizados, à época da elaboração (10/2024), apenas no regime com desoneração.** Cabe destacar que a **elaboração da planilha de referência observou os critérios técnicos e as fontes de dados disponíveis naquele momento**, respeitando os parâmetros usualmente adotados pela Administração Pública. A adoção de composições a partir das bases de preços referidas seguiu práticas usuais e previstas na Portaria nº 0705/2024-MP/PGJ, considerando a confiabilidade dos referenciais utilizados e o compromisso com a realidade de mercado. Contudo, a indisponibilidade de valores da SEOP/PA, no regime sem desoneração, à época não permitiu a uniformização plena das premissas, resultando na mescla ora identificada. (...) Tal identificação, que decorreu de análise minuciosa da formação de preços da licitante e da própria Administração, resultou na observação de que **é conveniente que a Administração adeque os procedimentos necessários para aprimorar as condições isonômicas e plenamente comparáveis entre as propostas apresentadas**, garantindo maior equilíbrio e transparência ao processo. Ainda que as empresas participantes tenham liberdade para ajustar os critérios de desoneração na composição de suas propostas, **é conveniente e oportuno que a própria estrutura de referência orçamentária demonstre padronização mais clara, para fomentar a previsibilidade, a equidade na competição e a transparência do processo.** Diante desse cenário, é possível afirmar que o contexto atual é fruto de uma condição superveniente - mais precisamente do reconhecimento posterior da adoção de regimes diferenciados de tributação da mão de obra na planilha de referência - que exige avaliação crítica sobre a conveniência de se prosseguir com o procedimento nas condições atuais. Desta forma, entende-se que a reestruturação da planilha, com critérios uniformes de desoneração e compatibilidade entre os referenciais utilizados, contribuirá para maior solidez técnica e jurídica da futura contratação. (Grifos nossos).

O Termo de Referência - Anexo I do Edital da Concorrência Eletrônica nº 4/20224-MPPA, dentre as disposições gerais e informações complementares, estabelece:

14.6. O licitante deverá examinar detidamente as disposições contidas neste Edital, pois a simples apresentação da proposta subentende o conhecimento integral do objeto da licitação, incondicional ao presente instrumento convocatório, não sendo aceitas alegações posteriores de desconhecimento de qualquer pormenor.

14.7. Ao Ministério Público do Estado do Pará fica assegurado o direito de, no interesse da Administração, sem que caiba às licitantes nenhum tipo de reclamação ou indenização:

(...)

14.9. Reserva-se o direito de revogar a presente licitação, no exercício de seu poder de autotutela, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente comprovado, ou anulá-la por ilegalidade no todo ou em parte, resguardando-se o direito de defesa no prazo de 03 (três) dias úteis, conforme o art. 165 da Lei n.º 14.133/2021, bem como, transferir a data de abertura, sem que isso caiba à licitante, direito a indenização, seja a que título for.

14.10. No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

14.11. Nenhuma indenização será devida às licitantes pela elaboração da proposta e/ou apresentação de documentação relativa à presente licitação, nem pela

anulação do procedimento licitatório, ressalvado o direito da CONTRATADA de boa-fé ser ressarcido pelos encargos que tiver suportado no cumprimento do contrato; (Grifos nossos).

Portanto, detectadas inconsistências na elaboração da planilha orçamentária de referência anexa ao Edital, que ensejam a sua alteração para clareza e transparência dos critérios e valores de seleção da melhor da proposta, tratando-se de motivo decorrente de fato superveniente devidamente comprovado nos autos, poderá a presente licitação ser revogada, se assim a autoridade superior deste órgão ministerial entender conveniente e oportuno ao interesse público.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da sua competência e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da contratação, esta Assessoria Jurídica opina pela **possibilidade jurídica** da revogação da Concorrência Eletrônica nº 4/2024-MPPA pela autoridade superior, com fundamento no art. 71, II, §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021, c/c item 14.9 do Termo de Referência – Anexo I do Edital de Licitação.

É o parecer que submeto à vossa apreciação.

Belém - PA, 19 de maio de 2025.

Jane Vieira

Alcântara Neves

JANE VIEIRA ALCÂNTARA NEVES

Assessora Jurídica da Procuradoria-Geral de Justiça

Assinado de forma digital por
Jane Vieira Alcântara Neves
Dados: 2025.05.20 09:31:11
-03'00'

Protocolo Gedoc nº 144811/024

Assunto: Licitação – Revogação

Referência: Concorrência Eletrônica nº 4/2024 – Contratação de empresa especializada para execução da reforma do prédio sede da Promotoria de Justiça de Marituba

Unidade Requisitante: Departamento de Obras e Manutenção

DECISÃO

Trata-se da Concorrência Eletrônica nº 4/2024-MPPA, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para execução de obra comum de reforma do prédio sede da Promotoria de Justiça de Marituba, com preço global estimado no valor de R\$ 1.215.252,30 (um milhão e duzentos e quinze mil reais e duzentos e cinquenta e dois reais e trinta centavos), com vigência de 9 (nove) meses, requerida pelo Departamento de Obras e Manutenção (Dom), atualmente suspensa por decisão do Agente de Contratação, que sugere a revogação da licitação (fls. 1.535 e 1.758).

O presente processo licitatório transcorreu regularmente até a fase de julgamento das propostas, quando o Apoio Técnico, em 11 de abril de 2025 manifestou-se nos autos informando da necessidade de adequação da Planilha Orçamentária - Anexo II do Termo de Referência, ante a constatação de "existência de composições baseadas em premissas distintas quanto à desoneração da folha de pagamento", tendo como uma das bases os valores à época disponibilizados pelo sistema Seop/PA à época da sua confecção (outubro/2024), necessitando de alteração substancial, tendo em vista a vigência (a partir de janeiro/2025) do regime de tributação de reoneração gradual da folha de pagamento das empresas (fls. 1.755-1.756).

Conforme devidamente demonstrado nos autos, a planilha orçamentária contida no edital publicado servirá de referência para a elaboração das propostas pelos licitantes, e o prosseguimento da licitação sem a devida adequação do documento ao atual regime de tributação das empresas, fato superveniente à decisão de abertura da licitação, certamente resultará na ausência de padronização, clareza e transparência dos critérios e valores estabelecidos para a seleção da proposta mais vantajosa, motivo pelo qual entendo conveniente e oportuno ao interesse público a revogação do processo licitatório, com fundamento no art. 71, II, e §2º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, assegurada a prévia manifestação dos interessados, em observância ao § 3º do mesmo dispositivo legal.

Diante do exposto:

- 1) ACOELHO, na íntegra, as conclusões do Parecer Jurídico nº 30/2025-ASS.JUR/PGJ/LC e adoto os seus fundamentos como razão de decidir;
- 2) DECIDO **revogar a Concorrência Eletrônica nº 4/2024-MPPA**, com fundamento no art. 71, II, §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021, c/c item 14.9 do Termo de Referência – Anexo I do Edital de Licitação;

À Atividade de Licitações e Contratos, para cumprimento desta decisão.

Belém - PA, 22 de maio de 2025.

ALEXANDRE MARCUS FONSECA TOURINHO
Procurador-Geral de Justiça