

**Manifestação nº 068/2021/GELIC/SENAR-MT**

**Referente:** Pregão Presencial nº 074/2021 (PROJEÇÃO MAPEADA); Pregão Presencial nº 075/2021 (AMBIENTAÇÃO); Pregão Presencial nº 076/2021 (BUFFET), e; Convite nº 009/2021 (ORGANIZAÇÃO E ASSESSORIA DE EVENTOS)

**Assunto:** DESFAZIMENTO DE PROCESSO(S) LICITATÓRIO(S)

Cuida-se de licitações realizadas na modalidade Pregão Presencial e Convite, cujo(s) objeto(s) é(são) a(s) contratação(ões) de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviço(s) de **PROJEÇÃO MAPEADA, AMBIENTAÇÃO, BUFFET e ORGANIZAÇÃO E ASSESSORIA DE EVENTOS**, para atender ao evento **Demonstração Anual de Resultados**, a ser realizado pelo SENAR/MT, todos realizados na Sede Temporária do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Estado de Mato Grosso – SENAR-MT – Rua I, 300, Quadra 17-A, Lotes 6-7, Parque Eldorado, Bairro Alvorada, CEP 78048-832, Cuiabá/MT, para análise quanto à possibilidade de desfazimento dos mesmos.

### **1. DAS RAZÕES DO DESFAZIMENTO**

---

Diante do cenário de decréscimo dos casos de infecção pelo novo Coronavírus (Covid-19), principalmente, em razão da vacinação em massa, cogitou-se acerca da possibilidade de realização do evento “Demonstração Anual de Resultados”, a ser realizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Mato Grosso - SENAR/MT.

Nesse sentido, para a efetivação do evento foram realizadas as seguintes licitações:

- 1) Pregão Presencial nº 074/2021 – PROJEÇÃO MAPEADA;
- 2) Pregão Presencial nº 075/2021 – AMBIENTAÇÃO;
- 3) Pregão Presencial nº 076/2021 – BUFFET, e;
- 4) Convite nº 009/2021 – ORGANIZAÇÃO E ASSESSORIA DE EVENTOS.

Entretanto, diante do alerta das autoridades científicas sobre o surgimento de uma nova variante do Coronavírus, denominada “Omicron”, ascendeu-se a luz do dever de cuidado com vistas a garantir a saúde e o bem-estar dos seus colaboradores, parceiros e convidados, motivo pelo qual deu azo ao seguinte comunicado por parte do Presidente do Sistema Famato:

“Apesar de estarmos em um momento de decréscimo da pandemia, sabemos que o risco ainda existe. Embora estivéssemos caminhando para períodos mais tranquilos, o surgimento de uma nova variante, da qual ainda não temos clareza sobre seus efeitos para a saúde e para a economia, colocou em alerta as autoridades científicas, políticas e a sociedade como um todo.

Estamos acompanhando cancelamentos de reveillon e carnavais em vários municípios do Brasil, o que reforça a preocupação que atinge a todos nós.

Temos consciência de que estamos todos cansados de viver esta situação de incertezas, mas esse cansaço não elimina a responsabilidade do Sistema Famato em garantir a saúde e o bem-estar dos seus colaboradores, parceiros e convidados.

Diante desse quadro e, considerando o grande número de confirmações de presença para o evento de confraternização, o Sistema Famato entende que o evento pode ser um risco desnecessário à saúde das pessoas e à imagem das entidades que compõem o Sistema.

Sendo assim, apesar da vontade de nos reunirmos, o Sistema, por prudência, decidiu cancelar a programação da noite do dia 9 de dezembro.

Salientamos que a Missa, o encontro Conhecendo o Senar e a Assembleia da Famato estão mantidas.”

Assim, considerando o surgimento dessa nova variante, que possui uma capacidade de disseminação ainda maior que as anteriores, pois que de efeitos ainda desconhecidos, e também a possibilidade riscos à saúde da população em geral, decidiu-se, em respeito à vida e por um bem maior, cancelar o evento “Demonstração Anual de Resultados”.

Consequentemente, tendo em vista o sensato cancelamento do evento citado, perdeu-se o objeto das licitações mencionadas.

Portanto, uma vez que a administração tem o poder/dever de rever seus próprios atos de ofício, com fundamento no princípio da autotutela, entende-se que os processos mencionados devem ser desfeitos para garantir a manutenção do interesse público.

São as razões, passa-se aos fundamentos

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

---

## 2.1. Da autotutela

Ao tratar do princípio da autotutela em sua obra, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>1</sup> ensina que:

*“A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. **Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.** (Destacou-se)*

*Não precisa, portanto, a Administração ser provocada para o fim de rever seus atos. Pode fazê-lo de ofício. Aliás, não lhe compete apenas sanar as irregularidades; é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Estado.” (Destacou-se)*

Sobre a aplicação do princípio da autotutela dos atos administrativos, um dos princípios basilares do Direito Administrativo, também nos ensina o professor DIÓGENES GASPARINI<sup>2</sup>, *in verbis*:

*“A Administração Pública está obrigada a policiar, em relação ao mérito e à legalidade, os atos administrativos que pratica. **Cabe-lhe, assim, retirar do ordenamento jurídico os atos inconvenientes e inoportunos e os ilegítimos. Os primeiros por meio da revogação e os últimos por via da invalidação.**” (Destacou-se)*

Destarte, a possibilidade de a Administração revisar seus próprios atos representa exercício do princípio da autotutela, o qual também está previsto no art. 53<sup>3</sup> da Lei n. 9.784/99, que dispõe sobre procedimento administrativo.

No mesmo entendimento é o teor das SÚMULAS 346 e 473, ambas do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, vejamos:

*Súmula 346: Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

*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.***

Portanto, ponderando sobre a aplicação do princípio da autotutela administrativa, resta cristalino que se trata de um dever (e não de uma mera faculdade) atribuído à Administração de rever os seus atos e retirar do ordenamento jurídico os atos inconvenientes e inoportunos e os ilegítimos, restaurando a situação de regularidade.

## 2.2. Do cancelamento da licitação

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 31.ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas. 2017. p.35-36

<sup>2</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**, 16. ed. atualizada por Fabrício Motta, São Paulo: Saraiva, 2011, p. 73

<sup>3</sup> Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Nos termos art. 40<sup>4</sup> do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar, os instrumentos convocatórios deverão assegurar ao SENAR o direito de **cancelar a licitação**, antes de assinado o contrato, desde que justificado.

Nessa linha, os instrumentos de convocação trazem expresso nos itens 11.9 e 16.1 dos Pregões e 13.1 do Convite, respectivamente, que:

*11.9 A autoridade competente, em qualquer tempo, poderá cancelar a licitação, antes da assinatura da Ata de Registro de Preços, mediante despacho escrito e devidamente fundamentado, sem que caiba a indenização ou ressarcimento, caso tenha conhecimento de qualquer circunstância anterior ou posterior ao julgamento da licitação, que desabone sua idoneidade financeira, técnica ou administrativa*

*16.1 O SENAR-MT, por despacho do Presidente do Conselho Administrativo, observadas as razões de conveniência e oportunidade devidamente justificadas, poderá anular ou revogar a qualquer momento a presente licitação, dando ciência aos interessados, antes da assinatura do Contrato/Ata de Registro de Preços, ou declarar a sua nulidade por motivo de ilegalidade, mediante despacho fundamentado. (Destacou-se)*

*13.1 Fica assegurado ao SENAR/MT o direito de:*

(...)

*b) Cancelar o presente certame, a qualquer tempo, desde que haja motivo que o justifique, nos termos do Art. 40 do Regulamento de Licitações e Contratos dando ciência aos interessados;*

Segundo JULIETA MENDES LOPES VARESCHINI<sup>5</sup> “essa situação equivale à hipótese de revogação da licitação, prevista no art. 49, da Lei nº 8.666, somente podendo ser efetivada quando constatado que a contratação não é mais oportuna e conveniente para a satisfação do interesse público”.

No mesmo lance, a autora também preleciona que:

*“A revogação (cancelamento) consiste, portanto, na retirada de um ato válido, ou de seus efeitos, por outro ato, mediante critério de conveniência e oportunidade, preservando-se os efeitos anteriormente produzidos.*

*Resulta, portanto, do exercício do poder discricionário da entidade que, analisando posteriormente o ato praticado, conclui que sua manutenção não é mais conveniente para o interesse almejado.*

*Dessa forma, para que se cogite o cancelamento da licitação, é imprescindível que a entidade demonstre a ocorrência de um fato superveniente que acabou alterando o interesse público, de forma que a licitação, nos termos como instaurada e processada, não se mostra mais conveniente.*

*A aferição da inconveniência ou da inoportunidade deve ser posterior à prática do ato, ou seja, é imprescindível a demonstração de que, na época de sua emissão, o ato atendia à finalidade da entidade. Isso porque, se desde seu nascimento ele não era conveniente ao interesse público, estar-se-á diante de anulação e não mais de revogação ou cancelamento, porquanto a entidade errou ao prescrever o procedimento adotado.<sup>6</sup>*

<sup>4</sup> Art. 40. Os instrumentos convocatórios deverão assegurar ao SENAR o direito de cancelar a licitação, antes de assinado o contrato, desde que justificado.

<sup>5</sup> VARESCHINI, Julieta Lopes Mendes. **Licitações e Contratos no Sistema “S”**. 6.ed. rev., ampl. e atual., Curitiba: Editora JML, 2015. p. 481.

<sup>6</sup> VARESCHINI, Julieta Lopes Mendes. *Op. cit.*, p. 481.

(...)

*Decidindo-se pelo desfazimento da licitação, torna-se imperiosa a motivação mediante a explicitação das razões que respaldam tal decisão, nos termos do art. 40 do Regulamento, que exige a respectiva justificativa.*<sup>7</sup> (Destacou-se)

Em linhas gerais, a **revogação** consiste no desfazimento de um ato administrativo em razão de um ato superveniente, devidamente comprovado, que alterou o interesse público que ensejou a sua prática. Por meio da **revogação**, a Administração Pública extingue um ato válido, mas cujos efeitos deixaram de ser convenientes e oportunos ao interesse público tutelado.

Nessa esteira, também é a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>8</sup>:

*“A Administração pode desfazer seus próprios atos, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua inconveniência. 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 reputada conveniente em momento pretérito.”* (Destacou-se)

Sobre o assunto, ensina o saudoso jurista DIÓGENES GASPARINI<sup>9</sup>, que revogação:

*“É o desfazimento da licitação acabada por motivos de conveniência e oportunidade (interesse público) supervenientes, consoante dispõe o art. 49 do Estatuto federal Licitatório. Motivo superveniente é o que ocorre depois de iniciada a licitação, ou seja, depois de publicado o aviso correspondente. Também pode-se dizer superveniente o motivo que, com as cautelas normais, só foi conhecido depois da instauração do processo licitatório. Esse desfazimento somente será legítimo se o motivo sobre ser superveniente, for devidamente justificado. Ademais esse motivo deve ser pertinente e suficiente para justificar tal comportamento”.* (Destacou-se)

De acordo com a doutrina, analisando posteriormente o ato praticado, a Administração conclui que sua manutenção não é mais conveniente para o interesse almejado, a Administração poderá cancelar/revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado.

Cabe, ainda, notar que **a decisão de cancelar/revogar ou anular uma licitação consiste no seu desfazimento pela autoridade administrativa competente para a aprovação do procedimento**, isto é, para sua homologação, reservada também a possibilidade do Judiciário anular o certame desde que provocado por quem tenha legítimo interesse para agir.

Além disso, o ato de revogação ou de anulação pela própria Administração, atuando de ofício ou por provocação de terceiros, deve ser **motivado**, sendo necessário parecer escrito e devidamente fundamentado.

<sup>7</sup> VARESCHINI, Julieta Lopes Mendes. *Op. cit.*, p. 483-484.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 464.

<sup>9</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**, 16. ed. atualizada por Fabrício Motta, São Paulo: Saraiva, 2011, p. 740.

Ao tratar dos motivos da revogação, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO explica que:

*“O motivo da revogação é a inconveniência ou inoportunidade do ato ou da situação gerada por ele. É o resultado de uma reapreciação sobre certa situação administrativa que conclui por sua **inadequação ao interesse público**. É um juízo feito ‘hoje’ sobre o que foi produzido ‘ontem’, resultando no entendimento de que a solução tomada não convém agora aos interesses administrativos. Pouco importa que o agente entenda que a decisão anterior foi conveniente à Administração.”<sup>10</sup> (Destacou-se)*

Nesse ponto, é importante destacar que a aferição da inconveniência ou inoportunidade deve ser posterior à prática do ato, ou seja, é imprescindível a demonstração de que na época de sua emissão o ato atendia a finalidade almejada pela Administração Pública.

De tal modo, a revogação resulta do exercício do poder discricionário da Administração Pública que, ao analisar um ato perfeitamente praticado, conclui que a sua manutenção, em virtude da ocorrência de um fato superveniente devidamente justificado, não é mais conveniente e oportuna para o interesse público almejado.

### **2.3. Do contraditório e ampla defesa**

No caso do desfazimento do procedimento licitatório, o contraditório e a ampla defesa devem ser assegurados antes da prática do ato de cancelamento/revogação ou anulação, sob pena de ilegalidade do próprio ato.

Nesse aparte, 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, *in verbis*:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” (Destacou-se)*

Com efeito, o princípio do contraditório e da ampla defesa figura como verdadeira garantia constitucional, conforme pode ser observado pela simples leitura do dispositivo, devendo ser observados tanto nas esferas processuais administrativa quanto judicial, garantindo assim o devido processo legal, sob pena de nulidade absoluta de todo “*iter*” processual.

Destarte, 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.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 453

Porém, se levado a efeito o desfazimento sem que tenha sido assegurado antes o direito ao contraditório e ampla defesa, a decisão será nula, só por essa razão.

Contudo, em que pese esse posicionamento, cogita-se 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**.

Sobre o assunto preleciona LUCAS ROCHA FURTADO:<sup>11</sup>

*“A prerrogativa da Administração Pública para a revogação e anulação das licitações deve estar diretamente relacionada à plena realização do interesse público.*

*Questão controvertida, nesse ponto, diz respeito a saber se haveria por parte da Administração Pública o dever de assegurar aos licitantes **direito ao contraditório** na hipótese de a Administração decidir revogar ou anular a licitação. (Destacou-se)*

(...)

*Desse modo, caso tenha ocorrido a adjudicação, parece-nos que a revogação ou anulação da licitação somente poderá ser efetivada se tiver sido assegurado ao adjudicatário direito de contraditório e ampla defesa, ainda que o motivo invocado para qualquer das duas medidas não seja imputável ao adjudicatário. **Caso contrário, ou seja, caso não tenha ocorrido a adjudicação do objeto da licitação, não há que se falar em descumprimento do princípio do contraditório e da ampla defesa. Ademais, a revogação da licitação é ato discricionário e privativo da Administração, cujas razões devem-se fundamentar no interesse público**”. (Destacou-se)*

Observe-se, que o autor assevera que caso não tenha ocorrido a adjudicação do objeto da licitação, não há que se falar em descumprimento do princípio do contraditório e da ampla defesa, sendo que a revogação da licitação é ato discricionário e privativo da Administração, cujas razões devem-se fundamentar no interesse público.

Tal hipótese também 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**.

A esse respeito, confira-se a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Mandado de Segurança nº 23.402, do, a seguir transcrito:

*EMENTA 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.** (grifo nosso) 5. **Só há***

<sup>11</sup> ROCHA FURTADO, Lucas. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 339.

contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado. (grifo nosso) 6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. (grifo nosso) 7. Recurso ordinário não provido. (STJ, ROMS nº 200602710804, Rel. Eliana Calmon, DJEde 02.04.2008). 14. Cabe ainda colacionar manifestação do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, contida no Relatório do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no Acórdão TCU nº1.041/2010 – Plenário, sobre a questão da obrigação ou não do contraditório e da ampla defesa quando da decisão da Administração de anular/revogar procedimento licitatório:

**ACÓRDÃO 1041/2010 – PLENÁRIO**

**RELATOR: AUGUSTO SHERMAN**

Sumário: Representação formulada com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93. Oitiva dos gestores do Ministério do Esporte. Justificativas que não afastam a ocorrência de irregularidades no edital de concorrência, sobretudo aquelas ligadas à definição imprecisa do objeto e da inclusão de cláusulas que restringem a competição. Licitação revogada pelo Ministério do Esporte. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações e recomendações de natureza preventiva. Comunicações pertinentes.

Arquivamento.

(...)

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

“6. O ilustre Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, ao manifestar concordância com a proposta da 6ª Secex, acrescenta:

(...)

Na hipótese de Vossa Excelência acolher a proposta de anulação do certame, chamo a atenção para matéria de ordem processual que precisará ser enfrentada. É que, segundo informado nos autos, o procedimento licitatório estaria em andamento, sem que se saiba ao certo a fase na qual ele atualmente se encontra. A questão desperta interesse porque a depender do momento em que se determina a anulação do certame haverá ou não necessidade de prévia instauração do contraditório. Destaco, na espécie, decisões de tribunais superiores nas quais se firmou entendimento de que, uma vez ocorrida a adjudicação, a Administração estaria obrigada a ouvir a licitante vencedora antes de promover a anulação, ainda que ela não tenha dado causa à invalidação (veja-se orientação seguida pelo Exmº Sr. Ministro César Peluso no Agravo de Instrumento STF nº 228.554-4 e pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Mandado de Segurança 7.017-DF). Sobre o assunto, já tive a oportunidade de manifestar meu entendimento, nos seguintes termos:

‘Não obstante a adjudicação do objeto licitado não gere para o adjudicatário direito à contratação, não resta dúvida de que ela faz surgir para este último a expectativa de que não poderá ser contratado aquele objeto com qualquer outro fornecedor enquanto a licitação for válida. Ora, a revogação e a anulação põem fim à licitação e permitem que a Administração possa promover nova licitação ou, eventualmente, proceder à contratação direta do objeto licitado com terceiro, frustrando a expectativa do antigo adjudicatário. Desse modo, caso tenha ocorrido a adjudicação, parece-nos que a revogação ou a anulação da licitação somente poderá ser efetivada se tiver sido assegurado ao adjudicatário direito de contraditório e ampla defesa, ainda que o motivo invocado para qualquer das duas medidas não seja imputável a mencionado adjudicatário. **Caso contrário, ou seja, caso não tenha ocorrido a adjudicação do objeto da licitação, não há que se falar em descumprimento do princípio do objeto da licitação, não há que se falar em descumprimento do princípio do contraditório e da ampla defesa. Ademais, a revogação da licitação é ato discricionário e privativo da Administração, cujas razões devem se fundamentar no interesse público.** (grifo nosso)

(...)

**Somente, portanto, com a homologação da licitação e consequente adjudicação impõe-se a**



observância do princípio do contraditório se, em decorrência de razões de interesse público fundadas em fato superveniente devidamente comprovado, a Administração resolver revogar ou anular a licitação.” (grifo nosso).

Na mesma linha, também é o conteúdo do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 23.402/STJ, conforme se expõe:

“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.”

Vale mencionar ainda o teor do julgamento do Agravo regimental no Agravo de Instrumento nº 228.554-4-Minas Gerais, movido no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no qual o relator, Ministro César Peluso, assim se pronunciou:

“[...] Ora, antes da homologação da licitação, não exsurge aos concorrentes nenhum direito subjetivo capaz de impedir a revogação da abertura do processo licitatório, por óbvia conveniência pública [...]”

Nessas circunstâncias em que com a revogação nada sofreu a esfera dos direitos e interesses privados, não havia lugar para observância de contraditório e ampla defesa, inerentes à cláusula constitucional do justo processo da lei (due process of law), cujo alcance está em impedir ação arbitrária e lesiva ao Estado.” (Destacamos)

Por consequência, resta demonstrado que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA corroboram com a desnecessidade de contraditório e ampla defesa face à revogação de licitações não homologadas.

Nesse paradigma, examine-se também o relatório da Tomada de Contas nº 019.630/2006-6 do Plenário do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, a seguir:

“[...] Já no caso em análise, a revogação se deu antes da adjudicação, portanto, não havia direito subjetivo da empresa vencedora, apenas uma expectativa de direito, caso houvesse contratação para prestação do serviço licitado, o que não veio a ocorrer. Nesta fase, depois de selecionada a proposta mais vantajosa e antes da adjudicação do objeto, há um novo juízo de conveniência e oportunidade, por parte da Administração, como ensina o estudioso Marçal Justen Filho: ‘No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência’ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 10ª ed. – São Paulo: Dialética, 2004, pg. 455. Portanto, neste momento a Administração tem a oportunidade de confirmar ou revogar o certame, não sendo obrigatório o atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois ainda não foi gerado direito subjetivo à empresa vencedora, o que acontece somente com a adjudicação e contratação, como já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça: MS 7017 / DF; MANDADO DE SEGURANÇA 2000/0049234-5 Relator(a) Ministro JOSÉ DELGADOADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 49, § 3º, DA LEI nº 8.666/93. 1. A autoridade administrativa pode revogar licitação em andamento, em fase de abertas propostas, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado. 2. É salutar que o sistema de comunicações possa ser executado de modo que facilite a concorrência entre empresas do setor e possibilite meios de expansão do

*desenvolvimento da região onde vai ser utilizado. 3. Revogação de licitação em andamento com base em interesse público devidamente justificado não exige o cumprimento do § 3º, do art. 49, da Lei 8.666/93. 4. Ato administrativo com a característica supramencionada é de natureza discricionária quanto ao momento da abertura de procedimento licitatório .5. Só há aplicabilidade do § 3º, do art. 49, da Lei 8.666/93, quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído, gerou direitos subjetivos ao licitante vencedor (adjudicação e contrato) ou em casos de revogação ou de anulação onde o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como tendo dado causa ao proceder o desfazimento do certame.6. Mandado de segurança denegado.’ Ademais, as garantias constitucionais, aí incluídos o contraditório e a ampla defesa, em um Estado Democrático de Direito, visam evitar atos arbitrários por parte do Estado. No caso em questão, não há arbitrariedade em relação ao particular, pois prevalece o interesse público. Ainda, o ato de revogação não cria situação de litígio, pois não aponta a empresa como causadora da revogação, não impõe obrigações ou traz prejuízo à recorrente, portanto, não há indenização a ser fixada, casos em que seriam obrigatoriamente observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, como leciona o doutrinador Alexandre de Moraes: ‘O devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso’(grifo nosso). Direito Constitucional - 14ª Edição – São Paulo: Atlas,2003, pag. 124. O administrativista José dos Santos de Carvalho Filho se manifesta no mesmo sentido: ‘Anoto-se, todavia, que a garantia do contraditório e ampla defesa só incide naqueles processos litigiosos... . O texto constitucional refere-se claramente ao termo ‘litigantes’. ... se o processo, por conseguinte, não estampa litígio e revela mero objetivo de apuração de fatos, sem admitir aplicação de sanções, não há imposição do princípio constitucional.’ Processo Administrativo Federal - 2ª Edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris,2005, pags. 57/58. Assim sendo, segundo a Carta Magna, o contraditório e a ampla defesa estão garantidos nos processos litigiosos que podem levar à restrição ou à privação de direito, e lei ordinária, no caso a Lei de Licitações, não pode se sobrepor à Constituição, assim, quando o § 3º, do art.49, da Lei nº 8.666/93 garante o contraditório e a ampla defesa é nos mesmos moldes em que a Constituição o faz. Pelo exposto, haja vista a inexistência de direito a ser resguardado, não pode prosperar o argumento da recorrente que no caso de revogação de licitação, antes da adjudicação, é obrigatória a observância do contraditório e da ampla defesa.” (Destacamos)*

Em suma, oportuno destacar que nos processos licitatórios de qualquer espécie, antes da homologação ou da adjudicação do objeto do certame não é possível falar em direito adquirido, pois os concorrentes têm apenas uma expectativa de direito à definição do resultado a cargo da Administração Pública, logo, o mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório.

Portanto, como a licitação não foi homologada e nem o objeto adjudicado, o licitante vencedor, declarado como tal, não tem qualquer direito a ser protegido em face de eventual desfazimento do processo de contratação (cancelamento do certame), o que dispensa a necessidade de lhe ser assegurado o exercício do **contraditório e ampla defesa**.

## 2.4. Da indenização

Sobre a indenização no caso de revogação de licitação JOSÉ DOS SANTOS DE CARVALHO FILHO<sup>12</sup> leciona que:

*A revogação, situando-se no âmbito dos poderes administrativos, é conduta lícita da Administração. Sendo assim, o vencedor da licitação tem expectativa na celebração do contrato, mas não é titular de direito subjetivo, como chegamos a ver. Por essa razão é que, **revogada a licitação por motivos***

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 31.ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas. 2017. p.312.

válidos, aferidos por critérios administrativos efetivos, não é devida qualquer indenização aos licitantes, nem particularmente ao vencedor. Ressalve-se, para ficar bem claro, que a hipótese é diversa daquela em que a licitação já foi até homologada: aqui a Administração não tem desculpa. A revogação de que tratamos é exatamente aquela que, em razão dos fatores supervenientes, não chegou a ser efetivada a homologação. (Destacou-se)

Cabe enfatizar que o jurisprudente é incisivo ao afirmar que revogada a licitação por motivos válidos, aferidos por critérios administrativos efetivos, não é devida qualquer indenização aos licitantes, nem particularmente ao vencedor.

Nesse sentido, vale repisar o disposto no item 11.9 dos instrumentos de convocação que:

A autoridade competente, em qualquer tempo, poderá cancelar a licitação, antes da assinatura da Ata de Registro de Preços, mediante despacho escrito e devidamente fundamentado, sem que caiba a indenização ou ressarcimento, caso tenha conhecimento de qualquer circunstância anterior ou posterior ao julgamento da licitação, que desabone sua idoneidade financeira, técnica ou administrativa

Portanto, uma vez que revogada a licitação por motivos válidos, aferidos por critérios administrativos efetivos, no caso de qualquer circunstância anterior ou posterior ao julgamento da licitação, que desabone sua idoneidade financeira, técnica ou administrativa, não é devida qualquer indenização aos licitantes, nem sequer aos vencedores.

No presente caso, ante a real e iminente ameaça oferecida pela nova variante do Coronavírus, o qual já ceifou incontáveis vidas em todo o mundo, nada mais sensato que se valer da cautela necessária à preservação da vida, o bem maior sobre todos os demais, sem o qual, nenhum outro poderia ser experimentado, cancelando-se de imediato a realização do evento.

Portanto, tendo em vista que a Administração possui a prerrogativa de agir *ex officio*, de forma a rever os seus atos, quando necessário, adequando-os à realidade fática em que atua, exercendo, assim, o poder da autotutela administrativa, opina-se pelo **cancelamento** das seguintes licitações: (1) Pregão Presencial nº 074/2021 (PROJEÇÃO MAPEADA); (2) Pregão Presencial nº 075/2021 (AMBIENTAÇÃO); (3) Pregão Presencial nº 076/2021 (BUFFET), e; (4) Convite nº 009/2021 (ORGANIZAÇÃO E ASSESSORIA DE EVENTOS), por motivo de conveniência e oportunidade, para resguardar o interesse público e acima de tudo a vida humana.

### 3. DA CONCLUSÃO

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas e com fundamento nos dispositivos constantes do Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR; nos termos do instrumento convocatório; nos princípios gerais que regem as licitações públicas; na jurisprudência pátria; nas orientações dos órgãos de Controle Externo e, também; na melhor doutrina, *opina-se*:

1) pela viabilidade jurídica do **CANCELAMENTO** do (1) Pregão Presencial nº 074/2021 (PROJEÇÃO MAPEADA); (2) Pregão Presencial nº 075/2021 (AMBIENTAÇÃO); (3) Pregão Presencial nº 076/2021 (BUFFET), e; (4) Convite nº 009/2021 (ORGANIZAÇÃO E ASSESSORIA DE EVENTOS), com fundamento no art. 40 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar e itens 11.9 e 16.1 dos Edital de Pregão e 13.1 do Convite;

2) pela **dispensa do contraditório e da ampla defesa**, já que o pretense cancelamento recaí sobre licitação ainda não adjudicada e nem homologada, a teor da jurisprudência dos Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União, bem como, de qualquer **indenização** às licitantes vencedoras, uma vez que o cancelamento se dá licitação por motivos válidos, aferidos por critérios administrativos efetivos.

Por fim, ainda que se receba eventual recurso, mesmo como requerimento administrativo, mencionado apelo não deve ser provido, tendo em vista os interesses públicos bem fundamentados nos autos, que justificam o cancelamento da licitação, não podem se subjuar ao interesse privado de empresa e nem àquilo que ela supõe que seja o interesse público.

Ante o exposto, abstraindo dos aspectos técnico/administrativos, bem como dos critérios de conveniência, oportunidade e valor, não sujeitos a análise por parte desta Assessoria, restando evidenciado o cumprimento das exigências contidas no Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR, entendemos que é viável o pleito pretendido.

Destarte, submete-se a presente Manifestação à apreciação do Presidente do Conselho Administrativo do SENAR/MT, para consideração acerca da retificação ou manutenção da decisão.

É a manifestação, S.M.J

Cuiabá/MT, 30 de novembro de 2021

*(Original assinado)*  
**RONALDO IBARRA PAPA**  
Gerência de Licitações/Gerente  
SENAR/MT

*(Original assinado)*  
**NATANAEL MARQUES DE ALCANTARA**  
Presidente da CPL  
SENAR/MT

*(Original assinado)*  
**JOSÉ PAULO SOUZA SANTOS**  
Pregoeiro  
SENAR/MT

*(Original assinado)*  
**JULEAN FARIA DA SILVA**  
Pregoeiro  
SENAR/MT

**Pregão Presencial nº 074/2021; Pregão Presencial nº 075/2021; (3) Pregão Presencial nº 076/2021, e; Convite nº 009/2021**

**Processo(s) nº: 36100/2021; 37233/2021; 37035/2021 e 38306/2021**

**Assunto: Cancelamento de processos licitatórios.**

Da decisão.

Acolho a Manifestação nº 068/2021/GELIC/SENAR-MT exarada pela Gerência de Licitações do SENAR-MT em sua integralidade, razão pela qual resolvo **CANCELAR** a(s) seguinte(s) licitação(ões): **Pregão Presencial nº 074/2021; Pregão Presencial nº 075/2021; (3) Pregão Presencial nº 076/2021, e; Convite nº 009/2021**, com fundamento no art. 40 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar e nos itens 11.9 e 16.1 dos Editais de Pregão e item 13.1 do Convite, respectivamente.

Da mesma forma, ficam dispensados o contraditório e ampla defesa, uma vez que não houve adjudicação e nem homologação, assim como qualquer tipo de indenização à licitante vencedora, uma vez que a licitação está sendo revogada por motivos válidos, aferidos por critérios administrativos efetivos.

É como decido.

Dê ciência aos interessados.

Cuiabá/MT, 30 de novembro de 2021

*(Original assinado)*  
**NORMANDO CORRAL**  
*Presidente do Conselho Administrativo*  
**SENAR/MT**