

**TERMO:** Decisório.

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 05.001/2021-CP.**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA DO SISTEMA INTEGRADO DE LIMPEZA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PACATUBA, COMPREENDENDO A COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, HOSPITALARES E OS SISTEMAS COMPLEMENTARES DE LIMPEZA URBANA: VARRIÇÃO, CAPINAÇÃO, PODA E CAIAÇÃO DE MEIO FIO, BEM COMO MANUTENÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO MUNICIPAL, INCLUINDO SISTEMAS DE DRENAGEM.

**ASSUNTO/FEITO:** Julgamento de recurso contra revogação.

**RECORRENTE:** X3 EMPREENDIMENTO E LOCAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 31.473.930/0001-96.

**RECORRIDA:** Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

#### Resposta ao Recurso

O Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Município de Pacatuba, vem responder ao Recurso Administrativo, impetrado, **INTEMPESTIVAMENTE** pela empresa **X3 EMPREENDIMENTO E LOCAÇÕES LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº. 31.473.930/0001-96 sobre REVOGAÇÃO do LOTE A.

Referida empresa realizou protocolo de recurso administrativo contra ato de EVOGAÇÃO, no dia 02/07/2021, questionando ato de revogação de competência da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Município de Pacatuba, datado em 25/06/21 quanto ao LOTE A do feito.

Apresentado o recurso pela empresa, cabe a Presidente da CPL avaliar a existência dos pressupostos recursais, o que se restringe à aferição de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação.

Na análise a ser feita deve visar a afastar apenas os **recursos manifestamente protelatórios, que não detêm qualquer fundamentação para a sua interposição**. Como de fato é o caso ora em comento. Pelas ausências dos requisitos de admissibilidade: **tempestividade, legitimidade e motivação**. As razões recursais se basearam sobre ato de competência da autoridade superior, e, portanto intempestiva para o momento haja vista que o processo licitatório encontra-se em andamento, não havendo adjudicação ou homologação para efeito de assegurar o contraditório.

Os pressupostos recursais da licitação pública são aqueles requisitos que devem ser preenchidos sob pena de nem sequer serem conhecidos pela Administração. Assim se manifestou o Tribunal de Contas da União:

**Para que o recurso seja conhecido, todos os requisitos de admissibilidade devem estar preenchidos cumulativamente. A ausência**





de qualquer um deles obsta o processamento do recurso - Acórdão  
214/2017 - Plenário.

Nesse contexto, colacionamos trechos do artigo A licitação e seus Procedimentos Recursais (XIMENES, Fabio. A Licitação e seus procedimentos recursais, 2012. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7665/A-licitacao-e-seus-procedimentos-recursais>. Acesso em: 14.abril.2020):

**Pressupostos objetivos:** Existência de ato administrativo decisório: Somente se pode recorrer se houver uma decisão sobre determinada fase do procedimento.

**Tempestividade:** os recursos devem ser interpostos nos prazos prescritos em lei sob pena de decadência.

**Forma escrita:** os recursos, em regra, devem ter forma escrita, endereçados à autoridade que praticou o ato (...).

**Fundamentação:** "o recorrente tem o dever de fundamentar sua insatisfação. Não se conhece um recurso que não apontar defeitos, equívocos ou divergências na decisão recorrida". (cf. Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 850).

**Pressupostos subjetivos:**

**Legitimidade recursal:** é atribuída aquele que participa da licitação, em regra, o licitante. Assim, não possui legitimidade recursal o terceiro que não participa do certame. Deve haver, portanto, legítimo interesse na licitação, no contrato ou no cadastramento. Dessa forma, "não se admite, contrariamente ao que ocorre no Direito Processual, recurso ao terceiro prejudicado. A condição de terceiro elimina o cabimento do recurso. Se o terceiro for prejudicado caber-lhe-á exercer o direito de petição". (ob. cit. p. 847)

**Interesse recursal:** deriva da lesividade da decisão aos interesses do particular. Para Marcelo Palavéri consubstancia-se "na prova de que a decisão da qual se recorre é lesiva ao seu interesse, pois lhe fere direitos, ou prejudica sua posição perante o certame. Nesse sendo, admite-se o recurso daquele contra quem tiver sido proferido determinado ato, como, por exemplo, de inabilitação, havendo interesse processual em discutir a matéria por pretender se ver habilitado para que possa prosseguir na disputa. Também se admite o recurso do licitante contra atos praticados em favor de outro concorrente, como, por exemplo, contra a habilitação de determinado licitante, posto que no contexto da disputa seja de seu interesse o alijamento dos seus contendores". (cf. in Licitações Públicas. Comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1ª ed, Belo Horizonte Ed.  
Fórum, 2009, p. 869).

A tempestividade, como visto, é requisito legal de admissibilidade do recurso administrativo. E, estando o prazo recursal expressamente previsto em lei, não há que se aplicar, em relação a ele, o princípio do informalismo do processo administrativo. Ademais, se fosse dispensável sua observância nos recursos administrativos, não haveria previsão de prazo na Lei nº 9.784/99, que orienta exclusivamente o processo administrativo. Neste sentido, sustenta a doutrina pátria:

A primeira causa de não-conhecimento do recurso é a intempestividade, ou seja, a interposição do recurso fora do prazo legal (art. 63, I). Os prazos recursais são peremptórios e os interessados devem observá-los rigorosamente. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 317.)

Quanto à necessidade de se negar o conhecimento de recurso intempestivo, em respeito aos Princípios da Legalidade, da Segurança Jurídica e da Isonomia, vejamos o entendimento da Jurisprudência Pátria:

AGRAVO REGIMENTAL. ARTIGO 2º DA LEI N.º 9.800/99. INTEMPESTIVIDADE. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. PRECEDENTES.

1. Não merece conhecimento recurso apresentado fora do prazo previsto no artigo 2º da Lei n.º 9.800/99.

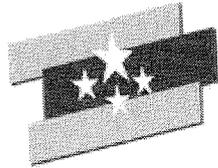
2. A aferição da tempestividade do recurso dá-se invariavelmente com base na data da entrada da petição no Protocolo do Superior Tribunal de Justiça. Em atenção ao princípio da segurança jurídica, que deve plasmar os atos judiciais, não se pode considerar tempestivo o recurso protocolizado - ainda que por engano e dentro do prazo - em Tribunal diverso daquele ao qual se dirigia.

[...]

4. Agravo regimental não conhecido (STJ, Relator Min. João Otávio de Noronha; Data de Julgamento 04/09/2003).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ADMINISTRATIVO. LEI N.º 9.784/1999. INTERPOSIÇÃO. OFERECIMENTO DAS RAZÕES APÓS O TÉRMINO DO PRAZO RECURSAL. MOTIVO DE FORÇA MAIOR NÃO COMPROVADO. CONJUNTO PROBATÓRIO INEXISTENTE. PRINCÍPIO DA PRECLUSÃO CONSUMATIVA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. AGRAVO DESPROVIDO.

I - O recurso administrativo deve ser interposto com as razões do pedido de reforma.



GOVERNO MUNICIPAL  
**Pacatuba**  
 O Futuro não pode parar



II - O prazo para o recurso é peremptório e contínuo, ou seja, ultrapassado o lapso temporal ou exercido o direito de recorrer se opera a preclusão consumativa para a prática de qualquer ato relacionado com a interposição do recurso, em homenagem ao princípio da preclusão consumativa e da segurança jurídica.

III - O rol probatório foi deficitariamente instruído pela Agravante, apresentando-se incapaz de refutar o direito da Impetrante. A afirmação da existência de motivo de força maior consiste em mera formulação descabida de prova, sendo sua existência nos autos incerta.

IV - Agravo regimental desprovido  
 (STJ; AgRg no MS 7897/DF; Relatora Min. Laurita Vaz; Data de Julgamento 12/12/2001).

Cabe ressaltar que, segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, “a tempestividade do recurso administrativo é requisito essencial para a devolução da matéria impugnada ao órgão julgador, pois intempestivo o recurso, opera-se a coisa julgada administrativa, tornando os seus efeitos efetivos e aptos a atingirem o patrimônio do particular” (RMS n.º 10.338/PR, 2ª Turma, Rel. Minª. Laurita Vaz, DJU de 16.12.2003).

Com efeito, necessário fundamentar no posicionamento da Jurisprudência pátria e pela análise da previsão do art. 49 da Lei 8.666/93 a possibilidade da revogação do Procedimento Licitatório, com razão no interesse público, por ato da própria administração.

O art. 49 da Lei Federal 8.666/93, que trata da revogação do procedimento é de uma clareza exemplar no momento em que dispõe:

**Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.**

Quanto a previsão no instrumento convocatório:

17.8. A presente licitação poderá ser anulada em qualquer tempo, desde que seja constatada irregularidade no processo e/ou em seu julgamento, ou revogada por conveniência da Administração sem que tal ato gere qualquer indenização ao participante.



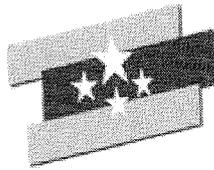
In casu, versa-se sobre hipótese de ocorrência de fato superveniente, qual seja, a necessidade de uma melhor adequação as especificações do Termo de Referência, registrando-se que a administração pública através da Secretaria de Infra Estrutura e Meio Ambiente, decidiu incrementar ao projeto básico o serviço de conscientização do destino apropriado dos resíduos sólidos, alusivo ao item 14". Tratando-se ainda de fato pertinente e suficiente para justificar a revogação da licitação pela administração, com fundamento no interesse público primário, consubstanciado na preservação do interesse público e na inviabilidade técnica do prosseguimento do certame, relativo ao LOTE A, apontada no termo de revogação da secretaria. Portanto, atendidos os requisitos do artigo supracitado.

De mais a mais, a Administração Pública tem o poder-dever, com ou sem provocação, de revogar o ato administrativo, sem que isso se constitua em ato de ilegalidade ou abuso de poder, lição assentada pelo STF no enunciado da Súmula 473. Senão vejamos:

**STF Súmula nº 473 - Administração Pública - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos:** 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.

Uma vez revogado o ato administrativo, opera-se a sua extinção e a cessação dos seus efeitos futuros, conforme se extrai das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, sintetizadas da seguinte forma:

“(a) ‘A revogação tem lugar quando uma autoridade, no exercício de competência administrativa, conclui que um dado ato ou relação jurídica não atendem ao interesse público e por isso resolve eliminá-los a fim de prover de maneira mais satisfatória às conveniências administrativas’; (b) ‘Pode-se conceituá-la do seguinte modo: revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes’; (c) ‘A revogação pode ser explícita ou implícita. É explícita quando a autoridade simplesmente declara revogado o ato anterior. É implícita quando, ao dispor sobre certa situação, emite um ato incompatível com o anterior. Em um e outro caso a revogação pode ser total ou parcial, conforme a amplitude com que afeta a situação precedente’; (d) ‘O agente que revoga tanto pode ser aquele que produziu o ato quanto autoridade superior no exercício do poder hierárquico’; (e) ‘O objetivo



GOVERNO MUNICIPAL  
**Pacatuba**  
O futuro não pode parar



da revogação é um ato administrativo válido ou uma relação jurídica válida dele decorrente. Aí reside uma diferença capital entre a revogação e a invalidação'; (f) 'a revogação não incide sobre fatos; incide sobre atos ou relações por eles constituídas'; (g) 'ato jurídico é precisamente uma 'fonte', uma força 'matriz' de efeitos jurídicos, de consequências jurídicas. **Ao se revogar atos abstratos o que se quer é eliminar esta fonte (portanto, o próprio ato), para impedir que possam gerar novos efeitos, porque os anteriores são respeitados e os futuros ainda não existem para serem atacados**'; (h) 'Normalmente, o fundamento do poder de revogar deflui da mesma regra de competência que habilitou o agente (ou o teria habilitado) à prática do ato anterior, que se vai revogar. Seu fundamento habitual, portanto, é a repetição do uso de uma competência sobre a mesma questão'; (i) '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'. **(BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 452-457.)**

O poder-dever da Administração Pública de rever seus próprios atos decorre exatamente da necessidade de resguardar o interesse público, revogando e anulando atos administrativos que, mesmo depois de praticados, se tornem lesivos aos interesses da administração.

Trata-se de expediente apto, então, a viabilizar o desfazimento da licitação e a suspensão da celebração de um futuro contrato com base em critérios de conveniência e oportunidade.

Entende o TCU:

"A licitação somente pode ser revogada por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado." (Acórdão n.º 955/2011-Plenário, TC-001.223/2011-4, rel. Min. Raimundo Carreiro, 13.04.2011).

Corroborando com o exposto, o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. 9ª Edição. São Paulo. 2002, p. 438) tece o seguinte comentário sobre revogação:

"A revogação consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público... Após, praticado o ato, a

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PACATUBA**  
Rua Cel. João Carlos, 345 - Centro  
CEP. 61.801-225 Pacatuba-CE



administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá então o desfazimento do ato anterior... Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato (....) Nesse sentido, a lei determina que a revogação dependerá da ocorrência de fato superveniente devidamente comprovado. Isso indica a inviabilização de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente". (Grifo nosso)

Voltando ao debate do art. 49 da Lei 8.666/93, que possibilita o ato de desfazimento do certame, necessário enfatizar que referida norma prevê duas formas de fazê-la. A primeira é a revogação que deve operar quando constado a existência de fato superveniente lesivo ao interesse público. A segunda é a anulação que opera quando da existência de vício de legalidade.

No caso em debate, como já mencionado, a licitação obedeceu a todos os requisitos formais exigidos na lei para a modalidade, foi devidamente publicada, não sendo hipótese de vício de legalidade. Não há que se falar em anulação.

Todavia, evidente a existência de fato posterior relevante e prejudicial ao interesse público a justificar revogação, nos moldes da primeira parte do caput do art. 49 da Lei 8.666/93.

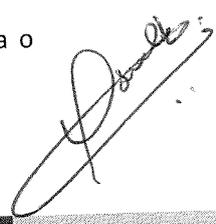
Revogação segundo Diógenes Gasparini "é o desfazimento da licitação acabada por motivos de conveniência e oportunidade (interesse público) superveniente – art. 49 da lei nº 8.666/93". Trata-se de um ato administrativo vinculado, embora assentada em motivos de conveniência e oportunidade.

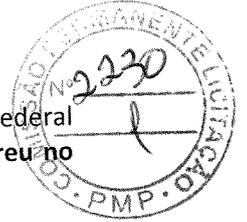
Cabe aqui ressaltar que é necessária a ocorrência de fato superveniente e de motivação para que o procedimento da licitação seja revogado pautado no interesse público. Como de fato ocorreu nas justificativas apontadas pela pasta administrativa.

Referida lei 8.666/93, art. 49, § 3º, prevê ainda que no caso de desfazimento da licitação fica assegurado o contraditório e a ampla defesa, garantia essa que é dada somente ao vencedor, o único com interesse na permanência desse ato, pois através dele pode chegar a executar o contrato.

Quanto à comunicação aos interessados para manifestação das contra razões que interessarem, assegurando-lhes o contraditório e ampla defesa, em cumprimento ao instituído nas normas do Art. 49, § 3º c/c art. 109, inciso I, alínea "c", da Lei nº 8.666/93. Dispõe o TCE/PR:

Revogação de licitação antes da adjudicação e homologação não enseja o contraditório. (Acórdão 1217/2019 TCE/PR Pleno)





Deste modo, o contraditório e ampla defesa previstos no art. 49, § 3º da Lei Federal 8.666/93, só teria necessidade caso a licitação já tivesse sido concluída, o que não ocorreu no presente caso.

O próprio poder judiciário (STJ) já decidiu sobre o assunto, nos seguintes termos:

"A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. 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. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório." (STJ, RMS 23.402/PR, julgado em 18/3/2018).

Sobre o tema, o TCU já se posicionou através do Acórdão 111/2007 do Plenário:

1. O juízo de conveniência e oportunidade a respeito da revogação da licitação é, pela sua própria natureza ato discricionário, privativo da autoridade administrativa que deve resguardar o interesse público.
2. A revogação de licitação em andamento com base em interesse público devidamente justificado não exige o estabelecimento do contraditório e ampla defesa, visto que não se concretizou o direito adquirido nem o ato jurídico perfeito, decorrente da adjudicação do objeto licitado".

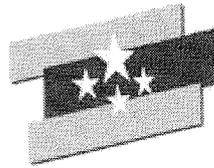
Mais recentemente sobre a temática citamos decisão do TCU:

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-Plenário | Relator: ANA ARRAES**

Pelo exposto não há que se falar em abertura de prazo para apresentação do contraditório ou amplo desfo, esculpido no art. 109, I, "c".

#### DA CONCLUSÃO:

Diante dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais aqui sustentados entendemos que o recurso administrativo impetrado pela empresa **X3 EMPREENDIMENTO E LOCAÇÕES LTDA**,



GOVERNO MUNICIPAL

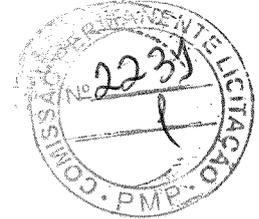
**Pacatuba**

O Futuro não pode parar



inscrita no CNPJ sob o nº. 31.473.930/0001-96, **NÃO DEVA SER CONHECIDO**, por inexistência de vários requisitos legais de admissibilidade, na forma das normas editalícias e legais explícitas.

Pacatuba – Ce, 15 de julho de 2021.



  
Osvaldo Cavalcante Pita Neto

Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente  
Prefeitura Municipal de Pacatuba

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PACATUBA**  
Rua Cel. João Carlos, 345 - Centro  
CEP. 61.801-225 Pacatuba-CE