



PARECER N° 28/2025/PGM/AEAJ

PROCESSO N° SEI-2025-06001280

INTERESSADO: SDSP

Ilma. Sra. Secretária de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania,

I. Da Consulta.

Através de id. 00668155, foi questionado acerca da possibilidade jurídica de anulação do certame licitatório, em razão dos argumentos apresentados em id. 00666138 pelo Departamento de Planejamento Estratégico de Contratos e Convênios.

Em apertada síntese, foram identificados (a) conflito entre Edital e o Termo de Referência (ETP) em relação às condições de pagamento; e (b) ambiguidade no prazo de vigência, entre TR e Edital. Justifica-se, então, a necessidade de cancelamento e reformulação do certame em virtude de risco concreto de prejuízos para a Administração Pública e licitantes, violação aos princípios da licitação e o risco de insegurança processual.

Da análise dos autos, verifica-se que através da Comunicação Interna de id. 00380634, foi iniciado processo administrativo licitatório referente a contratação de empresa especializada na área de cursos de qualificação profissional, no segmento de beleza e estética tais como, cabeleleiro escovista/tricologista, manicure/pedicure, maquiador iniciante, depilação iniciante, designer de sobrancelhas/beleza do olhar, barbeiro iniciante, com o objetivo de implantação de oficinas a serem realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania.

Após parecer jurídico de id. 00547934, finalmente foi apresentado o Edital de Pregão Eletrônico n°. 90.047/2025 em id. 00582501, com publicação no Boletim Oficial do Município n°. 2173, previsto para acontecer no dia 11 de agosto de 2025, às 09:00h.

Foram apresentados e respondidos os pedidos de esclarecimentos de id. 00623652 e 00623657, além da apresentação de impugnação ao edital através de id. 00623663, que foi respondido pelo setor competente em id. 00623676. Entretanto, foi realizado, por iniciativa da própria SDSP, a suspensão do certame no estado em que se encontrava, conforme publicação de id. 00644835 e 00644845, no dia 21 de agosto de 2025.

É o breve relato, no essencial. Passo a me manifestar.

II. Nota Prévia.

Inicialmente é necessário ressaltar que o presente opinativo objetiva atender solicitação formulada nos autos pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania em id. 00668155, o que, nos termos do que dispõem o artigo 96 da Lei Orgânica Municipal e o artigo 3º, § 1º da Lei Complementar n° 011/2015, é feito sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Municipal.

Considerando que a observância das disposições legais na conclusão do referido procedimento é ônus da respectiva autoridade competente, deixa-se de se manifestar sobre a legalidade dos atos praticados anteriores a este parecer, limitando-se, pois, aos termos da consulta submetida a exame, ficando os gestores públicos informados a respeito da responsabilidade exclusiva e integral pela rigorosa observância da legislação aplicável ao caso.

III. Dos Fundamentos.

Cinge-se a questão a saber se é juridicamente possível o cancelamento do Edital de Pregão Eletrônico n°. 90.047/2025 (00582501), com amparo nas justificativas apresentadas em id. 00666138.

Registra-se que, apesar de terem sido apresentados pedidos e esclarecimentos e impugnação ao edital de forma tempestiva, os argumentos apresentados não foram acolhidos. A decretação de suspensão do certame ocorreu em atendimento a solicitação do setor responsável da SDSP, após o início do certame.

Cumpra salientar que não foram apresentados nos autos informações a demonstrar em que fase o procedimento licitatório foi paralisado.

Entretanto, a questão envolve a aplicação do Poder de Autotutela Administrativa, que confere à Administração Pública o poder-dever de controlar e revisar os próprios atos, permitindo a anulação de atos ilegais ou a revogação de atos discricionários, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Esse controle visa a correção de erros, a manutenção da legalidade e a atuação em prol do interesse público, garantindo assim a higidez dos atos administrativos.

No Direito Administrativo surge a figura da Autotutela, pelo fato de que o Poder Público não pode ficar dependendo de provocação de interessados para decretar nulidade de seus atos, seja ela relativa ou absoluta. Isto porque não pode o interesse individual do administrado prevalecer sobre o interesse público na preservação da legalidade administrativa, bem como por força do princípio da legalidade².

Nos termos da manifestação de id. 00666138, é, essencialmente, o interesse público primário que se pretende preservar, destacando-se o risco concreto de prejuízos para a Administração Pública e licitantes, violação aos princípios da licitação e o risco de insegurança processual.

Guido Landi e Guiseppa Potenza¹ anotam que somente sanar as irregularidades não basta, é necessário que também a Administração as previna, evitando reflexos prejudiciais ao administrado ou ao próprio Estado. Nesse contexto, define-se a autotutela como um poder-dever de a Administração Pública zelar e controlar — *a posteriori*, concomitante ou preventivamente — seus atos, condutas e atividades, com vistas a evitar lesão a direitos de terceiros, no desígnio de restaurar a legalidade e de atender o interesse público.

Nas lições do mestre Hely Lopes Meirelles, é reconhecido o direito da autoridade competente de anular o julgamento ou todo o processo licitatório se se deparar com ilegalidade insanável e prejudicial à Administração, acrescentando que a “anulação é a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade no seu procedimento” (in Direito Administrativo Brasileiro, pp. 274/275).

Nesse sentido preconizam os verbetes sumulares do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 346 STF. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473 STF. 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.

Além disso, também a Lei Federal n°. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, versa sobre a possibilidade de a Administração anular seus próprios atos, aplicável ao contrato sob análise:

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.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

O aspecto que se discute é quanto ao caráter vinculado ou discricionário da anulação. Os que defendem o dever de anular apegam-se ao princípio da legalidade; os que defendem a faculdade de anular invocam o princípio da preponderância do interesse público sobre o particular. A Administração Pública, a nosso entender, deve ter por regra o dever de anular os atos ilegais, como forma de concretizar o princípio constitucional da legalidade, consagrado no *caput* do artigo 37 da Constituição da República.

Nesse sentido também se posiciona a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

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 na expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. 7. Recurso ordinário não provido. (ROMS 200602710804, ELIANA CALMON, STJ SEGUNDA TURMA 02.042008).

De outro lado, a Lei das Licitações prevê a possibilidade de a Autoridade competente revogar a licitação, por razões de interesse público. Anteriormente previsto no artigo 49 da Lei nº. 8.666/93, atualmente o princípio que reconhece o Princípio da Autotutela da Administração Pública Licitatória sobre os seus atos está previsto no artigo 71 da Lei nº. 14.133/22, *in verbis*:

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.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 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.

Apesar de o dispositivo legal falar do momento em que encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, entendemos que não existem impedimentos para que a anulação do certame ocorra em momento anterior, quando constatado pelo Poder Público a existência de vícios no instrumento convocatório que possam causar prejuízos à Administração, desde que não haja prejuízo aos licitantes. Mais uma vez, ressalta-se que a presente manifestação se dá sem que se tenha ciência do estado em que o certame foi paralisado, uma vez que estava agendado para iniciar em 11 de agosto, e a sua suspensão ocorreu apenas dia 21 de agosto.

No caso concreto, entende-se que as incongruências apontadas em id. 00666138 prejudicar o bom andamento do procedimento licitatório, passível inclusive de apreciação pelo TCERJ, caso haja a apresentação de representação por qualquer licitante interessado, sendo por isso recomendável que se proceda a anulação do certame, com a consequente correção dos vícios identificados e republicação do edital readequado.

IV. Da Conclusão.

Por todo o exposto, com base nos documentos e informações carreadas aos autos, este órgão de assessoramento estratégico opina pela legalidade de anulação do Edital de Pregão Eletrônico nº. 90.047/2025, com fundamento no exercício da autotutela administrativa, acolhendo-se os argumentos apresentados em id. 00666138.

Registre-se que o exame se restringe às informações contidas neste processo administrativo e fornecidas pelos agentes públicos, presumindo-se verdadeiras, salvo prova em contrário.

Por fim, ressaltamos que não foram analisados aspectos técnicos e econômicos financeiros por não pertencerem à área do direito, sem prejuízo dos demais apontamentos no curso do parecer, eventualmente não inclusos na conclusão.

É o parecer.

1. APUD PARADA, André Luis Nascimento. A proceduralização da autotutela administrativa como meio alternativo de solução de conflitos. Mestrando em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília. Auditor Federal de Controle Externo. Assessor de Ministro do TCU. Disponível em: [[Plataforma Fórum](#)]. Acesso em: [03.09.2025].)
2. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Erick Halpern, Procurador**, em 04/09/2025, às 15:57, conforme Capítulo III, Art. 7º do Decreto nº 13.367 de 03 de janeiro de 2024.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://angra.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00670767** e o código CRC **4B9FAD7D**.