



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL DO
DISTRITO FEDERAL

Gabinete

Assessoria Jurídico-Legislativa

Nota Jurídica N.º 278/2023 - SEAGRI/GAB/AJL

Brasília-DF, 16 de junho de 2023.

Processo nº 00070-00002985/2023-51

Interessada: Comissão Técnica Permanente de Seleção dos Assentamentos no âmbito do PRAT-CTS

Assunto: Pedido de Impugnação do Edital nº 01/2023 - PRAT

ADMINIOSTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PROGRAMA DE ASSENTAMENTO DE TRABALHADORES RURAIS - PRAT. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2023. LEI DISTRITAL Nº 1.572, DE 22 DE JULHO DE 1997. DECRETO Nº 37.583, DE 30 DE AGOSTO DE 2016. PORTARIA SEAGRI/DF Nº 40/2021. IMPUGNAÇÃO. SUGESTÃO DE REVOGAÇÃO DO EDITAL. PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA.

Ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado

1. RELATÓRIO

1.1. Vieram os autos a esta Assessoria Jurídico - Legislativa para análise manifestação quanto a eventual revogação do Edital nº 01/2023 - PRAT 114302015, que tem como objeto a seleção de beneficiários dentre famílias de trabalhadores rurais para serem assentadas no Projeto de Assentamento Rural, denominado "Pinheiral", no âmbito do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT.

1.2. A Comissão informa, em síntese, que:

1.3. O certame referente ao Edital de Chamada Pública nº 01/2023 foi marcado por uma série de impugnações e que "*devido a quantidade de pedidos de alteração dos itens do **Edital de Chamamento Público nº 01/2023 - PRAT**, submetemos os processos de impugnação com a sugestão de revogação do referido Edital à apreciação de Vossa Excelência onde, reconhecido o interesse público no ato administrativo sugerido*".

1.4. Assim, pela instrução processual, após análise do caso, considerando o desgaste do processo, a Comissão entende que a melhor decisão consiste na **Revogação do Edital**, a fim de rever os termos do edital e sanar as impropriedades apontadas que comprometeram o andamento do certame.

1.5. É o relatório. Opina-se.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Alerto que a presente análise restringir-se-á, tão somente à adequação jurídico-formal do procedimento aos ditames da legislação de regência, ou seja, aspectos estritamente técnicos relacionados ao objeto fogem da alçada deste opinativo. Efetivamente, questões técnicas altamente específicas relacionadas, por exemplo, à correção da estimativa da despesa e à adequação e completude da descrição do objeto, fogem do campo de avaliação estritamente jurídico deste parecerista, mesmo por lhe faltar expertise para ir a tanto.

2.2. A despeito disso, quando possível, serão apontados parâmetros de legalidade, cuja observação fiel caberá ao administrador e a área técnica responsável pela demanda.

2.3. A função consultiva exercida por esta Assessoria Jurídica relaciona-se ao assessoramento, a orientação, a recomendação para a validade e eficácia de atos administrativos e/ou normativos praticados a fim de atender às necessidades finalísticas ou as necessidades meio desta Pasta.

2.4. Em relação aos aspectos alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

DA POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2023:

2.5. Antes de iniciarmos a análise acerca da possibilidade de revogação do edital de Chamamento Público nº 01/23 PRAT, cumpre-nos tecer alguns comentários sobre os institutos da revogação e da anulação dos Chamamentos Públicos.

2.6. O Chamamento Público, como todo ato administrativo, é suscetível de anulação e de revogação. A competência para anular ou revogar é, em princípio, da autoridade superior que autorizou ou determinou o Chamamento.

2.7. A anulação de Chamada Pública, por se basear em ilegalidade no seu procedimento, pode ser feita em qualquer fase e a qualquer tempo, antes da assinatura do contrato, desde que a administração ou o judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital. É essencial que seja claramente demonstrada a ilegalidade.

2.8. Revogação é o desfazimento dos efeitos de Chamada Pública já concluída ou em andamento, por motivos administrativos ou **por razão de interesse público decorrente de fato superveniente**, devidamente comprovado.

2.9. Assim, a revogação de Chamamento Público assenta em motivos de oportunidade e conveniência administrativa. Por essa razão, ao contrário da anulação, que pode ser decretada pelo judiciário, a revogação é privativa da administração.

2.10. Os interessados em participar do Chamamento Público não podem impedir a revogação, mas podem exigir a indicação dos motivos pela administração. Não havendo os motivos, poderá obter judicialmente a anulação do ato revocatório.

2.11. A decisão de revogar ou anular uma Chamada Pública 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.

2.12. 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.

2.13. Assim, considerando a aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666 de 1993, cabe fazer alguns esclarecimentos sobre o instituto da revogação.

2.14. O art. 49, § 3º da Lei nº 8.666/93 estabelece ainda que no caso de desfazimento do **processo licitatório** – revogação ou anulação – fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

2.15. 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.

2.16. Assim, entende-se que no caso de desfazimento do processo, a Administração deve comunicar aos interessados 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.

2.17. Todavia, 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 (em caso de licitação, entretanto aplica-se o entendimento ao instituto da chamada pública também).**

2.18. Tal hipótese 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. Veja-se:

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.

2.19. É importante destacar que a revogação não ocorre conforme o livre arbítrio do agente público, sem qualquer tipo de limitação.

2.20. Na realidade, há requisitos para a revogação de qualquer outro ato administrativo:

- a) fato superveniente que tenha tornado o procedimento inconveniente ou inoportuno;
- b) motivação; e
- c) contraditório e ampla defesa prévios (a depender do entendimento adotado pela Administração).

2.21. Primeiramente, é preciso que tenha ocorrido um fato superveniente capaz de alterar o interesse público, de maneira que a Chamada Pública não seja mais conveniente e oportuna para atingir os objetivos buscados pelo Poder Público.

2.22. Nesse sentido, Carlos Ari Sunfeld leciona:

Para legitimar a revogação, necessária, segundo o art. 49, a ocorrência de 'fato superveniente', isto é, verificado posteriormente à primitiva decisão de contratar. Não, por óbvio, um fato qualquer, mas um fato (ou um conjunto fático) pertinente e suficiente para tornar inoportuna ou inconveniente a contratação. (SUNDFELD, p. 1037, 2006.)

2.23. Além disso, é preciso que a Administração motive adequadamente seu ato, a fim de apontar justamente a presença daquele fato superveniente. Com o Estado Democrático de Direito, não é mais compatível a mera alusão a "razões de interesse público". É preciso que o Poder Público aponte qual o interesse público tutelado e por que razão ele não é mais atendido com o Chamamento Público.

2.24. A comprovação desses requisitos afasta a possibilidade de a Administração indenizar os particulares em razão da revogação do certame. Veja-se, nesse sentido, decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS BANCÁRIOS. REVOGAÇÃO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO, DECORRENTE DE FATO SUPERVENIENTE DEVIDAMENTE COMPROVADO. POSSIBILIDADE. ART. 49 DA LEI 8.666/93. CONDUTA LÍCITA DA ADMINISTRAÇÃO, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. EXPECTATIVA DO LICITANTE VENCEDOR EM CELEBRAR O CONTRATO. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO. MANUTENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA.

1. Hipótese em que o Banco Itaú S/A sagrou-se vencedor da Concorrência nº SC-010/2005, realizada pelo Estado de Alagoas para a prestação de serviços bancários, relativos ao pagamento de folha de servidores e fornecedores e centralização da arrecadação tributária, tendo sido tal certame posteriormente revogado, por ter a Caixa Econômica Federal, que já vinha executando os serviços bancários para o Estado, formulado proposta mais vantajosa para a Administração, que optou em prorrogar o contrato anterior, firmando um Termo Aditivo.

*2. Conforme a expressa dicção do art. 49 da Lei nº 8.666/93, 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, sendo que **tais critérios são avaliados exclusivamente pelo administrador, à luz das circunstâncias especiais que conduzirem à desistência na contratação, não cabendo ao Poder Judiciário substituir tais critérios, podendo o ato ser examinado apenas sob os aspectos de legalidade.***

3. No caso concreto, a revogação da Concorrência foi devidamente justificada, não havendo razão para invalidar o ato, porque a Administração vislumbrou uma proposta mais vantajosa, formulada após a licitação (o que caracteriza o fato superveniente), sendo o valor econômico direto da proposta da Caixa Econômica Federal em torno de R\$ 92.760.908,65 (noventa e dois milhões, setecentos e sessenta mil, novecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos), superior, portanto, ao valor ofertando pelo vencedor do certame, de R\$ 68.113.000,00 (sessenta e oito milhões, cento e treze mil reais).

*4. "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem 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**" – Súmula 473 do STF.*

5. A revogação, situando-se no âmbito dos poderes administrativos, é conduta lícita da Administração que não enseja qualquer indenização aos licitantes, nem particularmente ao

vencedor, que tem expectativa na celebração do contrato, mas não é titular de direito subjetivo.

6. É irrelevante a discussão sobre a natureza dos serviços bancários, se caracterizariam ou não "disponibilidade de caixa", tal como previsto no art. 164, parágrafo 3º, da Constituição Federal, uma vez que a Administração justificou os motivos da revogação em função do interesse público e não da impossibilidade de contratar em razão da vedação constitucional de depósito de verbas públicas em instituições financeiras privadas.

7. Manutenção da verba honorária, arbitrada na sentença em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser rateada entre o Estado de Alagoas e a Caixa Econômica Federal, com base no art. 20, parágrafo 4º, do CPC, uma vez que se revela compatível com a complexidade da causa, assim como remunera adequadamente o trabalho empreendido pelos causídicos na lide.

8. Agravo Retido do Banco Itaú S/A improvido, Apelações improvidas e Recurso Adesivo do Estado de Alagoas improvido. (TRF5, AC nº 20068000028972, Des. Federal Frederico Pinto de Azevedo, DJ de 23.01.2008.)

Analisando as razões invocadas da DIPRO, verifico pressupostos que autorizam a revogação não estão presentes no caso concreto, sendo impossível legitimamente revogar o certame.

2.25. Assim, com relação a possibilidade de revogação do referido Edital, considerando todo o contexto fático dos autos, e ainda, que a continuidade do certame poderá acarreta prejuízos maiores aos interessados e tendo em vista que o Edital necessita de um reformulação técnica compatível com os ditames legais atuais, não vislumbro impedimento para eventual revogação do certame.

2.26. Nesse sentido, conforme jurisprudência colacionada acima, entende-se que a eventual revogação do certame, no presente momento processual, por não ter gerado direito a nenhum interessado, não enseja contraditório.

2.27. Por pertinente, em relação acerca da possibilidade de se anular o certame, não verifico nenhuma ilegalidade no edital, que reclame tal ato extremo.

2.28. Assim, considerando o teor do Parecer nº 1 da Comissão Técnica Permanente de Seleção dos Assentamentos no âmbito do PRAT-CTS 115113105, **não vislumbro óbice de natureza jurídica que impeça eventual revogação do Chamamento Público nº 1/2023 - PRAT**, sendo demonstrado o interesse público e desde que devidamente justificado. Lembrando que tal ato

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, esta Assessoria Jurídico - Legislativa, considerando o Parecer nº 1 da Comissão Técnica Permanente de Seleção dos Assentamentos no âmbito do PRAT-CTS 115113105, o entendimento jurisprudencial, e ainda, os elementos fáticos demonstrados nos processos administrativos relacionados a este, opina pela legalidade da eventual revogação do Edital do Chamamento Público nº 01/2023 - PRAT, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal no dia 02 de junho de 2023 (114302015).

Ivo Guimarães Ferreira

Assessoria Jurídico - Legislativa

Chefe substituto



Documento assinado eletronicamente por **IVO GUIMARAES FERREIRA - Matr.1661364-3, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa substituto(a)**, em 16/06/2023, às 16:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=115296217 código CRC= **220092C5**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Parque Estação Biológica, Ed. Sede da SEAGRI-DF, 1º andar, Sala 07 - Bairro Parque Estação Biológica - CEP 70770-914 - DF
(61)3051-6311