



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

## PARECER Nº 98/2025

**Ref.:** Processo 952/25

**Assunto:** Anulação da fase externa da dispensa eletrônica, que tem por objeto a aquisição parcelada de gêneros alimentícios

**Consultante:** Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Cajamar

Consulta-nos o Exmo. Sr. Presidente, por intermédio da Ilma. Diretora do Legislativo, via correio eletrônico (e-mail), a respeito de possível anulação da fase externa de processo de contratação direta.

Nesse sentido, o presente parecer tem por objeto a análise estritamente jurídica da possibilidade de anulação da fase competitiva do Aviso de Contratação Direta nº 25/2025, referente ao Processo nº 952/2025, cujo objeto é a aquisição parcelada de produtos alimentícios para a Câmara Municipal de Cajamar/SP, com critério de julgamento pelo menor preço, em razão de vício identificado na etapa de habilitação dos licitantes. Dessa maneira, por se tratar de opinativo jurídico, não vincula a atuação do administrador.

O Agente de Contratação, por meio do Memorando n.º 061/2025, aduz que não foram previstos no aviso de contratação os documentos necessários para a habilitação dos participantes, **os quais foram posteriormente exigidos via chat**, com prazo estipulado na plataforma eletrônica de contratações públicas. Esse procedimento, segundo o relato, resultou na **desclassificação** da empresa FENIX COMÉRCIO DE ARTIGOS DE PAPELARIA LTDA e **teria comprometido a isonomia e a competitividade do certame**. É, em apertada síntese, o relato dos fatos.

Inicialmente, relembre-se que as licitações públicas são balizadas pelos princípios da **legalidade**, da **impressoalidade**, da moralidade, da **publicidade**, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da **igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da **vinculação ao edital**, do **julgamento**



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

**objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como nas disposições específicas da LINDB<sup>1</sup>, nos termos do art. 5º da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).**

O art. 65 da referida Lei dispõe expressamente:

*"Art. 65. As condições de habilitação serão definidas no edital."*

**Ao omitir no edital/aviso os documentos exigidos para habilitação e determinar sua apresentação posteriormente, por meio de chat, ensejando inclusive em desclassificação de participante, a Administração, aos olhos deste parecerista, violou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como feriu o princípio da isonomia entre os licitantes, fato que se revela, por si só, contrário ao direito, passível, outrossim, de anulação.**

Acerca do princípio da vinculação ao edital, preleciona Di Pietro:

*"Em consonância com o princípio da vinculação ao edital, inserido no art. 5º, tanto a Administração como os licitantes vinculam-se aos termos do Edital. Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Os licitantes que deixarem de atender aos requisitos do edital poderão ter suas propostas desclassificadas (art. 59, V) ou ser inabilitados, se não apresentarem as informações e os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade de realizar o objeto da licitação (art. 62).*

*Quando a Administração estabelece, no edital, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.*

*Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital."<sup>2</sup>*

Nesse sentido, asseverando que o desrespeito às regras editalícias enseja nulidade do procedimento, também é a lição de Carvalho Filho:

---

<sup>1</sup> Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei n.º 4.657, de 04-09-1942.

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. Editora Forense.



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

*A vinculação ao edital é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. **Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.** No Estatuto anterior, empregava-se a expressão “vinculação ao instrumento convocatório”.*

*Tal princípio decorre da própria natureza da licitação como procedimento vinculado e, portanto, insuscetível de mutações pela Administração. O princípio da vinculação obriga a Administração a observar suas próprias normas, o mesmo ocorrendo com os participantes. Além disso, impede que surjam surpresas para os licitantes, prejudicando o caráter competitivo do procedimento. Trata-se, assim, de elemento garantidor da lisura do certame.”<sup>3</sup>*

A respeito da anulação dos atos administrativos, dispõe a Lei nº 9.784/99:

*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.*

No mesmo sentido, é o teor do art. 71 da Lei nº 14.133/2021:

*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.*

Conforme observado, trata-se de consagração legal do poder-dever de autotutela, o qual reconhece à Administração Pública a possibilidade de rever seus próprios atos, seja para corrigir ilegalidades (anulação) ou para ajustar-se ao interesse público (revogação). Tal poder

---

<sup>3</sup> Filho, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024, Editora Atlas.



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

encontra arrimo nos princípios da legalidade e eficiência e é amplamente consagrado pela jurisprudência dos E. Supremo Tribunal Federal:

**Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal** - "A administração pode declarar a nulidade dos seus próprios atos"

**Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal** - "A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que o tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, rejeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Em que pese os verbetes sumulares utilizem a expressão "pode", não se trata de ato discricionário. Com efeito, em face do princípio da legalidade, trata-se de ato vinculado, conforme abalizada doutrina:

*"Em regra, a Administração Pública tem o dever de anular o ato administrativo que viola a ordem jurídica, tendo em vista o princípio constitucional da legalidade. Trata-se de atividade vinculada e não discricionária.*

*Não se trata, no entanto, de dever absoluto, admitindo-se que, em circunstâncias especiais, a Administração Pública deixe de invalidar o ato ilegal, para convalidá-lo por razões de segurança jurídica ou boa-fé, bem como na hipótese de decadência administrativa (art. 54 da Lei 9.784/1999)."*<sup>4</sup>

Assim, constatado um vício insanável, impõe-se o dever de anular o ato ilegal e os dele derivados. No entanto, dúvidas podem surgir a respeito da necessidade de prévio contraditório, conforme o § 3º do art. 71 da NLLC, o qual dispõe que nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

Não obstante, apesar do disposto no § 3º do supramencionado artigo, é possível suprimir o contraditório e a ampla defesa nos casos em que a anulação do processo de contratação ocorra antes da homologação do certame e da adjudicação do objeto.

O fundamento para essa hipótese reside no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que, apesar de exarado sob a égide da Lei n.º 8.666/93, permanece perfeitamente aplicável ao caso em tela:

---

<sup>4</sup> Oliveira, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo - 13ª Edição 2025, Editora Método.



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

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. D
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.** (STJ, ROMS nº 200602710804, Rel. Eliana Calmon, DJE de 02.04.2008.)

*In casu*, conforme entendimento do E. STJ, é desnecessária a abertura de prazo para que as empresas participantes exerçam o contraditório e a ampla defesa, caso desejem. Isso ocorre porque não houve adjudicação do objeto, o que impede a geração de direitos subjetivos à empresa com a melhor proposta, além de não haver culpa atribuível aos licitantes pelo desfazimento do certame. Esta é a orientação do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, firmada no Acórdão 2.656/2019, Rel. Min. Ana Arraes, também firmada na vigência da Lei n.º 8.666/93, que assim dispõe:

*"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 causador do desfazimento do certame."*

Contudo, caso a autoridade superior entenda pela adequação em aplicar a regra do § 3º do art. 71 da Lei n.º 14.133/2021 no caso em tela, considerando a inexistência de prazo específico, pode fixar prazo aos licitantes, pautando-se pela razoabilidade. Nesse sentido, ensina a equipe técnica da consultoria Zênite:

*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>5</sup>

<sup>5</sup> ZÊNITE: Requisitos para a revogação da licitação. Disponível em: <https://zenite.blog.br/requisitos-para-a-revogacao-da-licitacao/>. Acesso em: 25-04-2025.



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

Por outro lado, quanto à possibilidade de anulação parcial e a retomada do certame a partir do último ato válido, é pacífica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

***“a jurisprudência desta Corte aponta que é possível a anulação parcial de procedimento licitatório, com o aproveitamento dos atos que não tenham sido maculados pelo vício”. Com base nesse entendimento, ponderou que “é facultado ao gestor, dentro da sua esfera de discricionariedade, a escolha entre anular todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993, ou invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento e retomar o certame no momento imediatamente anterior ao ato ilegal, em analogia ao art. 4º, inciso XIX, da Lei 10.520/2002 (Acórdão 3092/2014 – Plenário)”. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 637/2017, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU de 19.04.2017.)***

Acórdão nº 3.344/2012 - Plenário:

"[...]

***Importa frisar que a possibilidade de anulação parcial de procedimento licitatório eivado por vício insanável, aproveitando-se os atos praticados regularmente, tem sido admitida na jurisprudência. Este Tribunal já exarou determinações no sentido de que fossem adotadas medidas visando à anulação de atos constituintes de licitação e o seu refazimento, a partir da fase em que ocorreu o vício identificado, ainda que a licitação já houvesse sido encerrada e o contrato assinado. É o caso dos Acórdão 267/2006-TCU-Plenário e 2.389/2006 - Plenário.***

*Assim, com vistas à elisão de potencial prejuízo da ordem de R\$ 162 milhões na contratação das obras da tubovia do Comperj, deve a Estatal anular os atos de desclassificação das três concorrentes que ofertaram preços inferiores ao limite mínimo por ela estabelecido. Com a nulidade das desclassificações por inexecuibilidade, impõe-se a anulação dos atos que se seguiram e a ilegalidade da avença, eis que viciada desde sua origem.*

*Retornar-se-á, por conseguinte, à fase de julgamento das propostas que, reajustadas pelos parâmetros definidos no instrumento convocatório, subsidiarão exame da Petrobras acerca da regularidade dos valores oferecidos e permitirão que, motivadamente, a vencedora do certame seja escolhida. (...)" (g.n.)*

Acórdão nº 1.904/2008 - Plenário:

"[...]

*9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, e esclarecer ao consulente que:*

***9.2. é possível, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666/93, a anulação de ato ou fase da licitação, inquinado de vício que não afete a totalidade do certame, bem como dos atos e fases subsequentes, operada pela autoridade competente para a homologação, a qualquer tempo. Como consequência, o procedimento licitatório deverá ser devolvido para a comissão de licitação, a fim de que refaça os atos anulados, aproveitando-se os atos regulares e não afetados pelo vício já praticados;***

*9.3. caso a anulação ocorra posteriormente à assinatura do contrato, este deverá ser anulado, visto que a nulidade da licitação induz à nulidade do contrato, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei nº 8.666/93, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados, de acordo com o § 3º do citado artigo. Deve ser*



# Câmara Municipal de Cajamar

Estado de São Paulo

*observada, também, a necessidade de se indenizar o contratado, cuja avença foi anulada, pelo que houver executado e demais prejuízos que não lhe sejam imputáveis, como preceitua o art. 59 da referida lei; [...]"*

Diante do exposto, considerando a existência de vícios insanáveis neste procedimento, em observância ao poder-dever de autotutela administrativa, **opina-se pela possibilidade jurídica de acolhimento do pedido do Agente de Contratação no tocante à anulação da fase externa e autorização para publicar novo instrumento convocatório, observados os termos da fundamentação.**

Por fim, em observância ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021, seja qual for a decisão do administrador, deve estar acompanhada de motivação.

É, s.m.j., o parecer. **À consideração superior.**

Cajamar, 25 de abril de 2025.

SAMUEL SABINO CAVALCANTE JUNIOR

PROCURADOR

OAB/SP 506.789