



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**  
Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. CONSTATAÇÃO DE ERRO EM LICITAÇÃO QUE A TORNA NULA. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA. POSSIBILIDADE.

### **PARECER JURÍDICO**

De: Assessoria Jurídica

Para: Comissão Permanente de Licitação – CPL.

Assunto: Pregão Presencial nº 016/2020 – Prestação de serviços de manutenção na iluminação de forma continuada, corretiva, preventiva nos logradouros, praças, vias e prédios públicos. Elaboração de projetos de IP, instalação de postes, condutores elétricos, luminárias abertas, luminárias com pétalas, braços curtos e longos, reatores, lâmpadas, relé fotoelétrico, chave magnética e medições, conexões e acessórios no Município de José da Penha/RN- ANULAÇÃO.

#### **1. DO CONTEÚDO DA CONSULTA -**

---

A Comissão Permanente de Licitação – CPL, encaminha a esta assessoria jurídica, o processo administrativo nº 20020002/2020, cujo objeto é o alhures apresentado, solicitando parecer em relação a possibilidade de anulação do certame em virtude de erro constante da ausência de planilha de custos e formação de preço.

Em apertada síntese é o que importa ser relatado.

Passo a opinar.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

**2. DA AUTOTUTELA** - Autonomia da administração para anular ou revogar seus próprios atos sem a necessidade de intervenção judicial –

---

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa.

Destaque-se que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo auto executável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que a Administração pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e/ ou inoportunos para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, vejamos:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963).

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. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).

A Súmula 473, também do STF entoa o mesmo entendimento, vejamos:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

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.

Em virtude do princípio da autotutela administrativa, o poder público deve zelar pela legalidade, conveniência e oportunidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Acaso a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por só própria; se concluir no sentido da inoportunidade e/ou inconveniência, poderá revogá-los.

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada. Está-se diante de um poder-dever, ou seja, uma obrigação.

**3. DO CASO CONCRETO** - Anulação de licitação por conta de constatação superveniente de erro em edital de licitação.

---

Tomando como base os esclarecimentos preliminares, resta claro que, em havendo ilegalidades nos seus atos, a administração está obrigada a anulá-los independente de qualquer intervenção judicial. É seu dever anular atos ilegais, pois deles não se originam direitos.

No que tange especificamente à anulação de procedimento licitatório, Hely Lopes Meireles<sup>1</sup> a conceitua como sendo “a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade”. O nobre administrativista acrescenta que a anulação “pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital”.

---



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros – 2004. P.302.

In casu, não existir no processo a planilha de custos e formação de preços. As planilhas de composição de custos e formação de preços têm enorme importância, primeiramente no planejamento da licitação.

É por intermédio da planilha que a Administração sabe quanto vai pagar ou qual a média no mercado para os itens que pretende contratar, por contratação direta quando cabível a exigência da planilha, ou por licitação.

A planilha também será preenchida pelo licitante para composição de seus preços. É com base na planilha do vencedor da licitação que serão embasados futuros pleitos de repactuação, reajuste ou revisão de preços. As repactuações futuras de contratos de serviços continuados, são todas feitas em vista da planilha.

A Administração, quando contrata serviços com terceiros, ou seja, terceiriza seus serviços, ela precisa saber quanto vai pagar por aquele serviço.

A Administração pode efetuar o serviço por intermédio de seus próprios funcionários (execução direta) ou contratar terceiros para fazê-lo (execução indireta). No segundo caso que ocorre a terceirização dos serviços.

É na terceirização que a Administração, para que possa licitar, contratar e fiscalizar, necessita saber todo o detalhamento daquele serviço, qual a média de mercado para cada um dos itens, dos custos que compõe o preço.

A planilha de custos e formação de preços do órgão/entidade é um dos instrumentos utilizados para pesquisa de mercado.

Na etapa interna de qualquer contratação, seja por licitação ou por contratação direta, é obrigatória a existência de uma pesquisa de mercado, pela qual a Administração identifica os valores praticados no mercado e o valor estimado para aquela contratação.

Nesse sentido, o art. 15, V, da Lei nº 8.666/93, determina que:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Primeiro passo, então, quando do planejamento da futura contratação no que tange aos preços, a Administração deverá elaborar a sua planilha e, após isto, partir para a pesquisa de mercado e, por intermédio da planilha que a Administração irá especificar qual o custo que ela entende viável para aqueles serviços.

Conforme o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93, o orçamento detalhado em planilhas é obrigatório para obras e serviços, qualquer tipo de serviços, não somente de engenharia:

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

No caso a Planilha detalhada é sempre obrigatória no caso de obras e serviços, qualquer tipo de serviço, a ser efetuada de forma detalhada pela Administração na etapa interna da contratação, conforme a norma acima especificada.

O Tribunal de Contas da União pacificou seu entendimento, no sentido de que o edital não precisará trazer a planilha de preços como anexo, no caso de processos licitatórios do tipo pregão, como é o caso sob análise, tendo em vista não prejudicar/impedir a fase de negociação com os licitantes, como é o caso sob análise.

Entretanto, devemos considerar que mesmo no pregão, a planilha de custos é anexo obrigatório dos autos do processo, devendo constar no bojo do mesmo, e, caso algum licitante peça vistas aos autos, terá acesso ao orçamento estimado pela planilha.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

Em síntese, a planilha detalhada de custos é obrigatória no caso de obras e serviços, sendo um requisito indispensável. O que irá variar é se ela será publicada ou não, dependendo da modalidade de licitação.

Portanto, a planilha é um documento obrigatório na fase interna da licitação, nos autos do processo administrativo, visto se o parâmetro adotado pela Administração, bem como pelos licitantes para elaboração dos custos do serviço a ser contratado.

Sua ausência prejudica sobremaneira o certame, visto que impossibilita aos licitantes formularem seus custos e conseqüentemente apresentarem seu preço. Sem a planilha, estarão “às cegas”, o que os impossibilitaria participar do processo.

Em casos como esse deve-se recorrer à norma contida no art. 49 da Lei nº 8.666/93. Este dispositivo de lei fixa que “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”.

Assim, verificando a ocorrência de nulidades de caráter absoluto, qual seja, a ausência de documento obrigatório nos autos do processo licitatório, outra alternativa não resta à administração senão a de determinar a anulação de todo o procedimento licitatório maculado. Caso não atue dessa forma, a administração estará sendo conivente com a ilegalidade.

#### **4. CONCLUSÃO –**

---

Em face do exposto, conclui-se que é dever da administração anular procedimento licitatório eivado de ilegalidade, independentemente de intervenção judicial.

In casu, constata-se irregularidade que macula o procedimento licitatório em sua origem, deverá a Administração anulá-lo, atentando, por óbvio,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: nº.08.357.642/0001-54

às regras entalhadas no art. 49 e seguintes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É o parecer.

S.M.J.

José da Penha/RN, 22 de abril de 2020.

Carlos Augusto Dias Moraes  
OAB/RN – 14.064  
Assessor Jurídico



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.  
CEP.59980-000 C.N.P.J: n°.08.357.642/0001-54

TERMO DE ANULAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

PREGÃO PRESENCIAL Nº 016/2020

Despacho de anulação de processo Licitatório em razão de ofensa ao princípio da legalidade. Ausência de documento obrigatório nos autos do processo.

O Prefeito do Município de José da Penha/RN, RAIMUNDO NONATO FERNANDES, no uso de suas atribuições legais;

CONSIDERANDO – que a Administração Pública deve obediência ao Princípio da Legalidade Estrita;

CONSIDERANDO – a ausência de documento considerado obrigatório pela legislação de regência;

CONSIDERANDO – a impossibilidade dos licitantes formularem seus custos e elaborarem seus preços para o objeto licitado;

CONSIDERANDO – O parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica opinando pela anulação do pregão presencial em epígrafe, pelos fundamentos lá expostos

RESOLVE:

ANULAR o processo licitatório nº 20020002/2020, Pregão Presencial nº 016/2020, Prestação de serviços de manutenção na iluminação de forma continuada, corretiva, preventiva nos logradouros, praças, vias e prédios públicos. Elaboração de projetos de IP, instalação de postes, condutores elétricos, luminárias abertas, luminárias com pétalas, braços curtos e longos, reatores, lâmpadas, relé fotoelétrico, chave magnética e medições, conexões e acessórios no Município de José da Penha/RN.

Ressalte-se que a revogação está fundamentada no art. 49, da Lei Federal nº 8.666/93 c/c a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

Partindo-se da premissa de que o objetivo maior do procedimento licitatório é a persecução do interesse público, aliada à observância estrita ao



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ DA PENHA**

Rua Prefeito Francisco Fontes, 22-Centro.

CEP.59980-000 C.N.P.J: nº.08.357.642/0001-54

princípio da legalidade, e tendo em vista a ausência de documentos que a lei impõe obrigatoriedade de presença no caderno processual, imperativo proceder a anulação do processo licitatório, supra referido, tendo em vista a evidente inviabilidade de participação de interessados frente ao vício alhures exposto.

E ainda, com fulcro no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/93, dá-se ciência aos licitantes da anulação da presente licitação, para que, querendo, se possa exercer a ampla defesa e o contraditório, no prazo de 05 (cinco) dias úteis.

Publique-se.

José da Penha/RN 20 de abril de 2020.

Raimundo Nonato Fernandes  
Prefeito Municipal