



Congresso Internacional de Administração
ADM 2021

Administração Ágil
Inovação e Trabalho Remoto

25 a 27
de outubro

Ponta Grossa - Paraná - Brasil

ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO DE EDITAIS LICITATÓRIOS: UM ESTUDO DOS MOTIVOS DE SUA OCORRÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

CANCELLATION AND REVOCATION OF BIDDING NOTICES: A STUDY OF THE REASONS FOR THEIR OCCURRENCE IN THE MUNICIPALITY OF MARINGÁ

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Roberto Rivelino Martins Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, rivamga@hotmail.com

João Leonardo Pinelli Milhan, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, joao_leonardo95@hotmail.com

Juliane Andressa Pavão, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, julianepavao@hotmail.com

Kerla Mattiello, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, m_kerla@yahoo.com.br

Resumo

A pesquisa tem por objetivo identificar as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Maringá-PR para anular ou revogar os processos licitatórios nos anos de 2019 e 2020. Os dados foram obtidos por meio de consulta ao Portal da Transparência do município de Maringá-PR e analisados a luz da proposição da pesquisa. Foram analisados um total de 1.665 de procedimentos licitatórios no referido período. Elaborou-se uma revisão teórica acerca do tema de modo que pudesse se dominar a legislação atual e a compreensão adequada do tema. A pesquisa se classifica metodologicamente como descritiva, de natureza aplicada e com abordagem mista do problema. Com relação aos procedimentos técnicos utilizados foram três, sendo eles: Pesquisa bibliográfica, documental e *ex-post facto* com abordagem dedutiva. O estudo contempla 1.523 processos homologados, 71 revogados, 2 anulados, 25 declarados desertos, 13 declarados fracassados, 28 em andamento e 03 suspensos. Os resultados apontaram que a modalidade mais utilizada foi o Pregão, com 37,77% de ocorrência e com eficácia, que totalizou 541 e 629 Pregões, ou seja, 86,01% Pregões foram homologados. O estudo apontou ainda que não há divulgação das justificativas para as revogações ou anulações em termos de publicação dos processos licitatórios, na íntegra, no seu portal da transparência, descumprindo a legislação vigente; identificou-se que apenas 14 de um total de 56 processos anulados ou revogados em que há apenas um Despacho publicado indicado algum motivo; em 30 processos de um total de 56, há um Despacho elucidativo; e, em 12, não há nenhum despacho publicado.

Palavras-chave: Licitação; Anulação; Revogação.

Abstract

The research aims to identify the justifications presented by the Municipality of Maringá-PR to annul or revoke the bidding processes in the years 2019 and 2020. The data were obtained by consulting the Transparency Portal of the municipality of Maringá-PR and analyzed the light of the research proposition. A total of 1,665 bidding procedures were analyzed in that period. A theoretical review on the subject was elaborated so that the current legislation and adequate understanding of the subject could be mastered. The research is methodologically classified as descriptive, applied in nature and with a mixed approach to the problem. There were three technical procedures used, namely: Bibliographic, documentary and ex-post facto research with a deductive approach. The study includes 1,523 approved processes, 71 revoked, 2 annulled, 25 declared deserted, 13 declared failed, 28 in progress and 03 suspended. The results showed that the most used modality was the Auction, with 37.77% of occurrence and with effectiveness, which totaled 541 and 629 Auctions, that is, 86.01% Auctions were approved.

The study also pointed out that there is no disclosure of justifications for revocations or cancellations in terms of publication of the bidding processes, in full, on its transparency portal, in breach of current legislation; it was identified that only 14 out of a total of 56 annulled or revoked processes in which there is only one published Dispatch indicated some reason; in 30 cases out of a total of 56, there is an illustrative Dispatch; and at 12 there is no published order.

Keywords: *Bidding; Annulment; Revocation.*

1. INTRODUÇÃO

A licitação é entendida como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (Carvalho Filho, 2018). Nesse sentido, trata-se de um procedimento que se constitui em uma sequência ordenada de atos e fatos realizados tanto pela Administração quanto por parte dos licitantes. Ao final desse procedimento, a Administração vai adjudicar (atribuir) o objeto licitado ao licitante vencedor, com o objetivo de celebração futura de contrato administrativo (Alexandre & Deus, 2018).

No entender de Alexandrino e Paulo (2016), o preceito mais genérico existente no ordenamento jurídico acerca da obrigatoriedade de a administração pública realizar licitação previamente as suas contratações está no inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988, que destaca em sua redação que, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública de modo que se assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

A competência para legislar sobre normas gerais aplicáveis a licitações é privativa da União, prevista no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal (1988). No exercício da competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações, a União editou a Lei 8.666/1993, também conhecida como Estatuto das Licitações e Contratos. O art. 43, inciso VI, da Lei 8.666/1993 determina que, após o julgamento da licitação pelo responsável designado, este remeta o processo à autoridade competente para que ela homologue o procedimento e adjudique o objeto da licitação ao vencedor. “A adjudicação é o ato pelo que se atribui ao vencedor o objeto da licitação, a adjudicação é o ato final do procedimento de licitação” (Alexandrino & Paulo, 2016, p. 679). Pode ocorrer de uma licitação não ter o fim esperado, por isso, o art. 49 da Lei 8.666/1993, assevera que a autoridade competente poderá revogar a licitação por razões de interesse público, e deve anulá-la por ilegalidade.

Diante do exposto, foi realizada uma pesquisa acerca do tema de anulação e revogação de licitações, sobretudo para tornar público e auxiliar os interessados a entender como foi planejado o investimento de recursos públicos, e quais foram os motivos de sua não concretização. O presente estudo busca responder a seguinte questão de pesquisa: considerando que pode ocorrer anulação ou revogação dos procedimentos de compras, que são custosos à Administração Pública, quais são as justificativas que levaram a prefeitura de Maringá-PR a fazer a anulação e a revogação dos seus editais de licitação?

Como forma de viabilização se estabeleceu como objetivo para este trabalho identificar os motivos que levaram licitações serem revogadas ou anuladas, demonstrar se há repetição de erros e se as justificativas estão respaldadas pela Lei 8.666/1993 e a pela Lei 12.527/2011, a qual assegura o direito fundamental de acesso à informação. O estudo se delimitou a analisar os dados do município de Maringá, estado do Paraná, no período de 2019 a 2020. O estudo se justifica na medida em que possibilita evidenciar os principais motivos que levaram a Prefeitura de Maringá a revogar ou anular editais licitatórios com base nas informações divulgadas em seu Portal da Transparência, visto que a Lei Estadual nº 19.581 de 04 de julho de 2018

estabelece que os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta disponibilizarão a íntegra desses processos, em tempo real, em seus *sites*.

Ao se obter os dados, enumerá-los, organizá-los conforme incidência, foi possível elencar quais foram os motivos mais corriqueiros que levaram o fracasso de algumas licitações no município de Maringá, e, ao identificar os principais motivos, os servidores da Prefeitura de Maringá poderão se precaver em relação a futuros editais, quando possível, o que levará a uma redução no desperdício de dinheiro público, uma vez que a formalização de procedimentos licitatórios envolvem altos custos, como, por exemplo, mão de obra de servidores, entre os quais destacam-se: técnicos administrativos, advogados, engenheiros, contadores.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 O processo licitatório

O inciso XXI, artigo 37, da CF/88, declara que, ressalvados os casos especificados na legislação, “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (Brasil, 1988). Nem todas as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública, pois a legislação poderá criar determinadas hipóteses em que irá ocorrer a sua dispensa ou inexigibilidade. Para Di Pietro (2019, p. 787), “[...]na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração”. Segundo o mesmo autor, nos casos de inexigibilidade, “[...] não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”.

A Licitação, portanto, se caracteriza como procedimento administrativo vinculado destinado a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A licitação não pode ser realizada de qualquer forma, pois se sujeita a um rol significativo de princípios e normas jurídicas, com o objetivo de evitar desvios, favorecimentos, para permitir que os recursos públicos sejam empregados adequadamente. Pelo disposto no artigo 3º da Lei de Licitações, percebe-se que o legislador buscou tornar o processo licitatório em um meio para se selecionar a proposta mais vantajosa para a administração a ser realizado com observância dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2016), a licitação é um procedimento administrativo, de observância obrigatória pela administração, em que se escolhe a proposta mais vantajosa para a ela, observada a igualdade entre os participantes. Para Alexandre e Deus (2018), trata-se de um procedimento porque se constitui em uma sequência ordenada de atos e fatos realizados tanto pela Administração. Ao final desse procedimento, a Administração vai adjudicar o objeto licitado ao licitante vendedor, com objetivo de celebração futura de contrato administrativo.

A licitação é um procedimento administrativo composto por uma sucessão de atos e fatos que conduzem à decisão acerca do proponente a ser contratado pela Administração, caso esta realmente venha a celebrar o contrato vislumbrado quando da instauração do certame. Cada modalidade licitatória possui um procedimento administrativo com regras específicas. Contudo, em qualquer das modalidades é possível identificar duas fases distintas: a fase interna e a fase

externa (Alexandre & Deus, 2018). O Tribunal de Contas da União, 2010, por meio da Súmula 177 de 1982, deixou bem claro que “A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes [...]”.

Apesar de não trazer em seu texto um roteiro para instrução processual, a Lei 8.666/1993 apresenta vários dispositivos que orientam os aplicadores da lei na formalização dos procedimentos licitatórios. O artigo 43, por exemplo, apresenta um rol das principais etapas da fase externa da licitação aplicáveis à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite.

O Edital é o instrumento por meio do qual a administração torna pública a realização de uma licitação (Alexandrino & Paulo, 2016). O Edital é considerado a lei interna da licitação. Por meio dele a Administração Pública apresentará todas as regras para a aquisição de bens ou contratação dos serviços desejados, que deverão ser respeitadas, na íntegra, sob pena de inabilitação (documentação) ou desclassificação (proposta comercial não aceita). O artigo 40 da Lei 8.666/93 estabelece, em resumo, que o edital contenha no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regido por esta Lei, o local, o dia e a hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes (Brasil, 1993).

A própria Lei de Licitações, em seu artigo 21, estabelece o prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento, de acordo com a modalidade escolhida pelo administrador público. Quanto à impugnação, o § 6º do artigo 15, da Lei 8.666/93 dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado (Brasil, 1993). Conforme artigo 21 da supra citada lei, os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência. A responsabilidade de elaborar, publicar e divulgar o edital e seus anexos, prestar esclarecimentos, receber e julgar as propostas, conduzir o certame, analisar os documentos de habilitação e elaborar a ata de sessão pública da licitação é da Comissão Permanente de Licitações ou do Pregoeiro, conforme o caso.

2.2 Tipos e modalidades de licitação

O julgamento das propostas deve ser realizado em conformidade com os tipos de licitação. A Lei 8.666/1993 emprega a expressão “tipo de licitação” para fazer referência ao critério utilizado para o julgamento das propostas dos licitantes (Alexandre, 2018). Alexandrino e Paulo (2016) reforçam que, deve-se evitar confusão entre “tipos” e “modalidades” de licitação; embora sejam empregadas de forma indistinta, em vocabulário técnico, legal, o termo “tipos de licitação” deve ser reservado para designar os critérios de julgamento.

Os tipos de licitação estão previstos no § 1º do art. 45 da Lei 8.666/1993. Eles são aplicáveis a todas as modalidades de licitação tratadas na Lei 8.666/1993, exceto à modalidade concurso. O § 1º do art. 45 da Lei 8.666/1993 enumera os seguintes tipos de licitação: a) menor preço; b) melhor técnica; c) técnica e preço; e d) maior lance ou oferta (Brasil, 1993). A Lei 8.666/1993, em seu art. 22, cita as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; e ainda apresenta o conceito de cada modalidade (Brasil, 1993). O Decreto Federal n.º 9.412, de 18 de junho de 2018, atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei n.º 8.666/1993, conforme a Tabela 1:

Modalidades	Limites
-------------	---------

	Obras e serviços de engenharia	Compras e Serviços
Concorrência	Acima de R\$ 3.300.000,00	R\$ 1.430.000,00
Tomada de Preços	até R\$ 3.300.000,00	até R\$ 1.430.000,0
Convite	até R\$ 330.000,00	até R\$ 176.000,00
Concurso	Qualquer valor	Qualquer valor
Leilão	Qualquer valor	Qualquer valor
Pregão	Qualquer valor	Qualquer valor

Tabela 1 – Valores máximos atualizados de cada modalidade de licitação

É importante frisar que, a modalidade Pregão possui base legal diferente das demais e segundo Alexandrino e Paulo (2016), o Pregão é a sexta modalidade de licitação e a Lei 10.520/2002 expressamente estendeu o pregão a todas as esferas da Federação. O pregão é a modalidade de licitação passível de utilização para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. O fator que define a possibilidade de utilização da modalidade pregão é a natureza do objeto da contratação e não o valor do contrato.

A Lei 10.520/2002 define como bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 1º, parágrafo único). A regra geral é a necessidade de a administração, realizar licitação, previamente a celebração de contratos administrativos. Entretanto, a própria Constituição, no inciso XXI do art. 37, prevê a possibilidade de a lei estabelecer hipóteses em que a licitação não ocorrer ou poderá não ocorrer. Para Fernandes (2017), configurada a hipótese de afastamento do dever de licitação, o administrador está autorizado a realizar a chamada contratação direta, assim qualificada pelo fato de a contratação ocorrer sem o prévio procedimento licitatório, ou seja, diretamente (Dispensa e Inexigibilidade).

2.3 Fase interna, externa e contratual da licitação

O procedimento da licitação inicia-se na repartição interessada com a abertura de processo em que a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa. Essa é a fase interna da licitação, a qual se segue a fase externa, que se desenvolve por meio dos seguintes atos, nesta sequência: audiência pública (quando houver necessidade, vide art. 39, da Lei 8.666/1993); edital ou convite de convocação dos interessados; recebimento da documentação e propostas; habilitação dos licitantes; julgamento das propostas; adjudicação e homologação (Meireles, 2016).

Fernandes (2017) ressalta que a fase interna se inicia com a formalização da demanda administrativa, entendida como a demonstração da necessidade de aquisição de produtos, de contratação de serviços ou execução de obras. O artigo 38 da Lei 8.666/1993 estabelece que a autoridade competente deva fazer a indicação sucinta de ser objeto e do recurso próprio para a despesa. Fernandes (2017), elenca a sequência de procedimentos da fase interna: a) requisição da unidade interessada; b) estimativa do valor (pesquisa de preços); autorização da despesa; elaboração do instrumento convocatório; análise da minuta do ato convocatório pela assessoria jurídica; e publicação do aviso de licitação e divulgação do edital.

Com a publicação do instrumento convocatório, inicia-se a fase externa da licitação, com a convocação dos eventuais interessados para aderirem ao certame e apresentarem suas propostas (Oliveira, 2018). Na visão de Fernandes (2017), a sequência procedimental varia de acordo com a modalidade licitatória adotada. Em regra, tratando-se de concorrência, tomada de preços e convite, observa-se o procedimento previsto na Lei 8.666/1993, a saber: 1) fase de divulgação (arts. 21, 40 e 41); 2) fase de habilitação (arts. 27 a 31); fase de julgamento das propostas (arts. 44 a 48); 4) fase de homologação da licitação (art. 43, inciso VI); e 5) fase de adjudicação do objeto ao vencedor do certame (art. 43, inciso VI).

Em relação à fase externa do pregão, Alexandre (2018), salienta em síntese que existe uma inversão obrigatória das fases de habilitação e julgamento das propostas, visto que primeiramente julgam-se as propostas e posteriormente verifica-se a habilitação apenas do vencedor do certame. Nas demais modalidades procedem-se primeiramente à verificação da habilitação e posteriormente, abrem-se as propostas dos licitantes habilitados. A fase de habilitação dos licitantes tem por objetivo verificar a documentação e os requisitos das licitantes interessadas no objeto, selecionando somente aqueles que comprovem possuir condições de executar o objeto licitado. Conforme art. 27 da Lei 8.666/93, para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira; regularidade fiscal e trabalhista; em cumprimento ao disposto pelo inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

As exigências para habilitação dos licitantes devem ser proporcionais à complexidade do objeto a ser contratado, elas “não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado (TCU, 2010)”. Examinados e julgados os documentos apresentados para efeito de habilitação dos licitantes, após confronto com as condições do ato convocatório, serão desqualificados e não aceitos aqueles que não atenderem às exigências previamente estabelecidas (TCU, 2010). O julgamento das propostas está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório. Deve ser objetivo e realizado em conformidade com as normas e os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, a fim de garantir transparência aos atos processuais. Nesse momento, verifica-se a exequibilidade e aceitabilidade das propostas (TCU, 2010).

A responsabilidade da Comissão de Licitação se encerra com a declaração da empresa vencedora da licitação. No caso do Pregão, o Pregoeiro deve, ainda, Adjudicar o objeto à vencedora. Contudo, se houver recurso contra atos do pregoeiro, adjudicação e homologação caberão à autoridade competente, após o deferimento ou indeferimento do recurso interposto e divulgação do resultado (Brasil, 2002). Superada essa fase, o inciso VI, do art. 43, da Lei 8.666/93, dispõe que o processo será encaminhado à autoridade competente para deliberação quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. Essa autoridade competente deverá ser, hierarquicamente, superior à Comissão de Julgamento e, em regra, é aquela que determinou a abertura da licitação, mas poderá ser qualquer outra indicada no edital, no regulamento ou na lei (MEIRELES, 2016). Oliveira (2018, p.143), conceitua em síntese que “A homologação é o ato que atesta a validade, a legalidade e confirma o interesse na contratação. Já a Adjudicação, é o ato final do procedimento, por meio do qual a Administração atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação”.

A terceira e última etapa da contratação pública é a fase contratual. Esta em síntese abrange os seguintes atos: a elaboração do contrato administrativo; a convocação do licitante vencedor para a assinatura do contrato; a apresentação de outros documentos ou garantias, conforme a complexidade do objeto; a emissão da ordem de serviços ou do empenho de compras; a fiscalização; entre outros (MATTIELLO *et al.*, 2017).

2.4 Da revogação e anulação da licitação

Após a remessa dos autos administrativos pela comissão de licitação, a autoridade competente terá diante de si quatro alternativas: 1) confirmar o julgamento, homologando-o; 2) ordenar a retificação da classificação no todo ou em parte, se verificar irregularidade corrigível no julgamento; anular o julgamento, ou todo o procedimento licitatório; ou 4) revogar a licitação por razões de interesse público (FERNANDES, 2017). De acordo com o art. 49 da Lei 8.666/1993, a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente pode revogar a licitação por razões de interesse público em virtude de fato superveniente devidamente

comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta e, de ofício ou por provocação de terceiros, deve anulá-la por ilegalidade mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. Com relação a isso, Fernandes (2017) explica que as anulações ocorrem devido a existência de vício de legalidade, já a revogação ocorre no âmbito da discricionariedade administrativa.

Essa série de atos administrativos sofre um controle por parte do poder público. Esse controle que a administração exerce sobre os seus atos caracteriza o princípio administrativo da autotutela administrativa. Esse princípio foi firmado legalmente pelas Súmulas 346 e 347 do Supremo Tribunal Federal.

A anulação pode ser declarada pelo próprio Poder Executivo ou por outro Poder, no exercício do controle externo. A revogação por sua vez, somente pode ser efetivada pelo Poder Público que promoveu a licitação (Oliveira, 2018). Nos termos do § 1º, a anulação do procedimento não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 59, ou seja, ressalvada a hipótese de a ilegalidade ser imputável à própria Administração; nesse caso, deverá ela promover a responsabilidade de quem lhe deu causa. Cabe apenas recurso, nesses casos, conforme dispõe o I, “a”, do Art. 109 da Lei 8.666/93, o qual deve ser apresentado no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata. Quando a Revogação ou Anulação de procedimentos licitatórios ocorrem antes da Homologação, não há necessidade de a Administração atender ao direito de contraditório e da ampla defesa conforme entendimento do STJ, Recurso ordinário não provido do Supremo Tribunal de Justiça (2008):

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.

Revogação, segundo Meirelles (2016, p. 227), “[...] pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito, mas inconveniente ao interesse público. Se o ato for ilegal ou ilegítimo não ensejará revogação, mas, sim, anulação.”

Alexandre (2018, p. 934), esclarece que a revogação da licitação pode ocorrer “[...] até a assinatura do contrato; após esse momento, se o interesse público impuser que a execução seja descontinuada, a providência a ser adotada será a rescisão contratual.”

Todavia, se for constatado desvio de finalidade no ato de revogação, a exemplo daquela realizada com o objetivo de prejudicar uma empresa que não aceitou pagar propina a determinada autoridade, e não sendo mais possível a anulação do próprio ato revocatório com a contratação do prejudicado a hipótese resultará no dever de a Administração indenizá-lo (Alexandre, 2018). A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato (art. 49, § 2º).

2.5 Licitações fracassadas, desertas, suspensas e em andamento

Conforme exposto ao longo do presente estudo, as licitações podem ser homologadas, revogadas ou anuladas. Além dos referidos desfechos, os processos licitatórios podem ainda ser declarados fracassados, desertos, suspensos ou, como em alguns casos, não ter conclusão alguma, ficando com o *status* de “Em andamento”. Mazza (2018, p. 582), afirma que as licitações fracassadas são aquelas em que comparecem interessados, mas nenhum atende às necessidades da Administração”. E a licitação deserta, “[...] publica-se o edital mas não acode nenhum interessado, sendo autorizada contratação direta por dispensa de licitação” (Mazza, 2018, p. 582).

O *status* de licitação suspensa, ocorre quando a Administração decide por suspender de ofício ou mediante provocação a realização do procedimento licitatório, de acordo com o § 3º, art. 43, da Lei nº 8.633/93:

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Ao longo do estudo, constatou-se que algumas licitações do município de Maringá encontram-se com o *status* de “Em andamento”. Nem a legislação nem a doutrina ou jurisprudência trataram dessa fase. Verificou-se que as licitações com *status* de “Em andamento” não foram homologadas, revogadas, anuladas, suspensas ou declaradas desertas ou fracassadas, apenas constavam no Portal da Transparência sem resultado algum.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo dos motivos que levam a prefeitura do município de Maringá, a revogar editais de processos licitatórios, quanto aos objetivos, a pesquisa enquadra-se como descritiva. O estudo se enquadra, com relação à natureza, como aplicada. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como mista, que consiste na utilização tanto de dados quantitativos quanto qualitativos, pois, o estudo pretende levantar os motivos e a frequência que os processos licitatórios são revogados ou anulados.

Os procedimentos técnicos empregados para realizar a busca dos dados desta pesquisa se enquadram em três categorias: pesquisa bibliográfica, documental e *ex-post facto*. Os dados foram coletados na área de licitações do portal da transparência do município de Maringá, usando os filtros de pesquisa para facilitar o estudo, como por exemplo, resultado da licitação (homologada, em andamento, revogada, anulada), ano de abertura, etc. Após aplicar os filtros necessários, procurou-se identificar se havia documentos que justificassem as revogações dos procedimentos. Os dados foram analisados por meio de análise qualitativa.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1. Descrição do objeto de estudo

Maringá é um município brasileiro do estado do Paraná, sendo um município médio-grande planejado e de urbanização recente. É o terceiro maior do estado e a sétima da região sul do Brasil em relação a sua população. De acordo com dados do IBGE (2020), tem população estimada de 430.157 habitantes. Por se tratar da maior cidade do Noroeste paranaense, o município de Maringá pode ser usado como modelo de práticas administrativas e planejamento pelos demais municípios da dessa região devido à sua capacidade e necessidade de investimento em mão de obra qualificada.

Quanto à revogação e anulação de procedimentos licitatórios, Alexandrino e Paulo (2016, p. 554), esclarecem que:

O ato administrativo em vigor permanecerá no mundo jurídico até que algo capaz de alterar esta situação lhe aconteça. No caso das licitações, o art. 49 da Lei nº 8.666/93, prevê a possibilidade de revogação da licitação por interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Não só o artigo legal mencionado exige que o Administrador Público justifique suas decisões como também o art. 20 combinado com o art. 21 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que em síntese,

exige que o Administrador Público ao decretar a invalidação de ato ou processo administrativo deverá apresentar de forma expressa sua motivação; consequências práticas, administrativas e jurídicas; possíveis alternativas; indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime; etc. Percebe-se, portanto, a preocupação que o legislador infraconstitucional teve ao dispor sobre a revogação dos atos administrativos.

4.2 Análise do portal da transparência do município de Maringá

Embora o objetivo do presente estudo seja a análise dos motivos que levaram o município de Maringá a revogar ou anular os procedimentos licitatórios, ao longo da pesquisa, verificou-se que haviam outros resultados possíveis para as licitações, quais sejam: a licitação pode ter sido declarada deserta, fracassada, suspensa, ou ainda, pode não ter tido fim algum, como, por exemplo, as licitações que estão com a “Situação”, que é o termo do Portal da Transparência do município de Maringá para classificar a fase do ciclo de vida em que o processo se encontra: “Em Andamento”. Na pesquisa, analisou-se os anos de 2019 e 2020. Os dados obtidos no portal de transparência foram planilhados, quantificados e esquematizados para melhor entendimento.

A Prefeitura Municipal de Maringá homologou o total de 1.523 das 1.665 licitações realizadas durante o período de 2019 a 2020, ou seja, 91,45% de eficácia. A Administração de Maringá optou por revogar 71 e por anular 02 desses procedimentos, conforme Tabela 2:

MODALIDADE	QTDE.	HOMOLOG.	REVOG.	ANULAD.	% HOMOL.
PREGÃO	629	541	39	2	86,01%
CONCORRENCIA	52	37	6	0	71,15%
TOMADA DE PREÇOS	68	56	8	0	82,35%
CONVITE	0	0	0	0	-
CONCURSO	21	16	1	0	76,19%
DISPENSA	429	422	7	0	98,37%
INEXIGIBILIDADE	465	450	10	0	96,77%
LEILÃO	1	1	0	0	100,00%
TOTAIS:	1.665	1.523	71	2	91,47%

Tabela 2 – Licitações homologadas, revogadas e anuladas entre 2019 e 2020 no município de Maringá

Entre as licitações realizadas no período entre 2019 e 2020, 142 de 1.665 não obtiveram êxito, o que representa 8,53% do total. Entre essas 142 licitações, foi possível encontrar as situações: Revogadas, Anuladas, Desertas, Fracassadas e Em Andamento, conforme Tabela 3:

MODALIDADE	QTDE.	DESERTA	FRACAS.	EM ANDAM.	SUSPEN.
PREGÃO	629	16	13	16	2
CONCORRENCIA	52	2	0	6	1
TOMADA DE PREÇOS	68	3	0	1	0
CONVITE	0	0	0	0	0
CONCURSO	21	0	0	4	0
DISPENSA	429	0	0	0	0
INEXIGIBILIDADE	465	4	0	1	0
LEILÃO	1	0	0	0	0
TOTAIS:	1.665	25	13	28	3

Tabela 3 – Licitações que não obtiveram êxito entre 2019 e 2020 no município de Maringá

Excluindo os processos de Dispensa e Inexigibilidade de licitação da base de dados, por se tratar de processos mais simplificados que não precisam seguir o rito processual descrito ao longo do presente estudo, bem como pela Lei nº 8.666/93, conforme disposto pelos seus arts. 24 e 25, resultando em aumento indevido da eficácia das licitações realizadas, percebe-se uma redução no percentual de licitações homologadas. Ao excluir os processos de Dispensa e Inexigibilidade

de licitação, restaram 651 processos licitatórios homologados de 771 licitações realizadas, o que representa 84,44% de licitações concluídas com êxito, conforme disposto pelo Tabela 4:

MODALIDADE	QTDE	HOMOLOGADAS	REVOGADAS	ANULADAS	% HOMOL.
PREGÃO	629	541	39	2	86,01%
CONCORRENCIA	52	37	6	0	71,15%
TOMADA DE PREÇOS	68	56	8	0	82,35%
CONVITE	0	0	0	0	-
CONCURSO	21	16	1	0	76,19%
LEILÃO	1	1	0	0	100,00%
TOTAIS	771	651	54	2	84,44%

Tabela 4 – Licitações homologadas entre 2019 e 2020 no município de Maringá

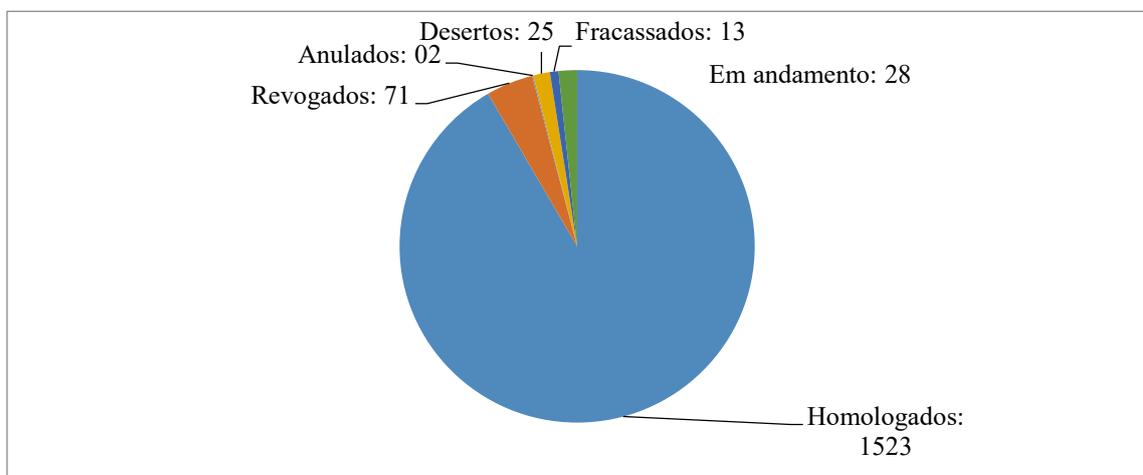


Figura 1 – Situação dos Procedimentos Licitatórios do Município de Maringá entre 2019 e 2020

Logo, pode-se observar que, excluindo os casos de Dispensa e Inexigibilidade de licitação, e, entre as modalidades com maior ocorrência, isto é, excluindo também a modalidade Leilão por contar com apenas uma ocorrência, para dar mais relevância à análise, a modalidade Pregão mostrou-se a mais eficaz com 86,01% de homologações, seguido pela Tomada de Preços com 82,35% de homologações, Concurso com 76,19% de homologações e Concorrência com 71,15% de homologações.

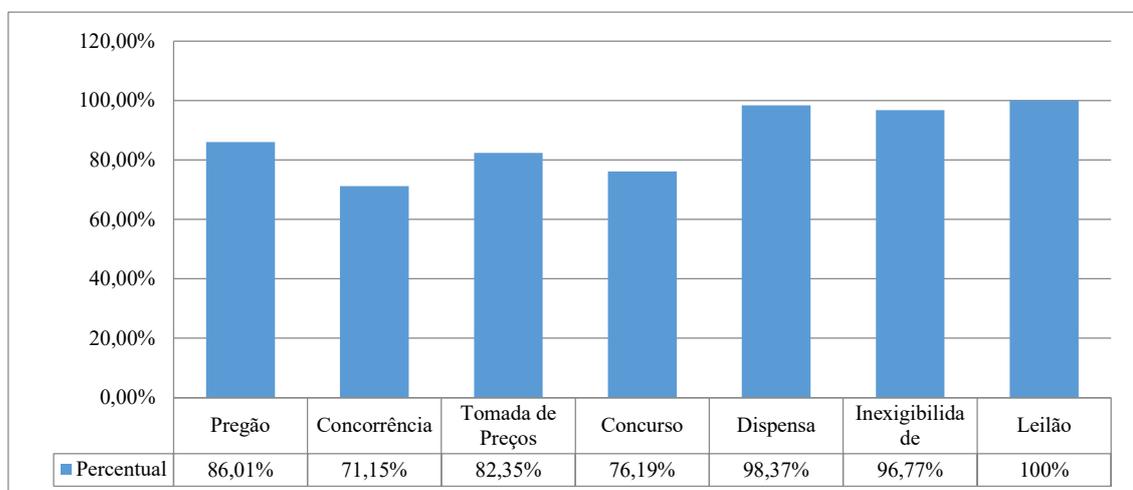


Figura 2 – Percentual de Homologações por modalidade no Município de Maringá entre 2019 e 2020

Apesar de não ser o objetivo do presente estudo, uma informação que merece destaque é a quantidade de processos de Dispensa e Inexigibilidade de licitação realizadas pela Prefeitura de Maringá: 429 Dispensas e 465 Inexigibilidades que somadas representaram 53,69% dos processos de contratação do município nos anos de 2019 e 2020. Tendo em vista que a regra, no direito brasileiro, é a obrigatoriedade de prévia licitação para celebração de contratos administrativos, a própria Constituição Federal atribui ao legislador a competência para definir casos excepcionais em que a licitação não é realizada: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]” (art. 37, XXI), percebe-se, contudo, que a exceção virou a regra na Prefeitura de Maringá, conforme depreende-se do Quadro 2 – Licitações homologadas, revogadas e anuladas entre 2019 e 2020 no município de Maringá.

Isso pode indicar uma falta de planejamento nas compras municipais, bem como infração à Lei de Licitações, conforme dispõe o Tribunal de Contas da União em seu livro Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU:

Fracionamento, à luz da Lei de Licitações, caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta (...). É vedado fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado (...). Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.

Feita essa ressalva, passa-se para análise do objeto de estudo, a saber: Quais foram os motivos que levaram à Prefeitura Municipal de Maringá a Revogar ou Anular seus procedimentos licitatórios? Importante ressaltar que, não foram analisados os motivos que levaram a Prefeitura Municipal de Maringá a Anular ou Revogar os processos de Dispensa ou Inexigibilidade de licitação, pelo motivo já exposto ao longo desse estudo. Portanto, de acordo com o Quadro 4, do total de 771 de licitações realizadas, 651 foram homologadas, 54 foram revogadas e 2 foram anuladas, isto é, 56 processos foram revogados ou anulados, merecendo, dessa forma, a análise dos motivos indicados para desfazer esses atos.

Há de se ressaltar também que, conforme dispõe a Lei Estadual nº 19.581/2018, os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, deverão disponibilizá-los, na íntegra, em tempo real em seus *sites*, além disso, o art. 20 c/c 21, do Decreto Lei nº 4.657/1942, dispõe em síntese que, quando a Administração Pública decretar a invalidação de ato ou processo deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas, bem como a motivação da necessidade e a adequação da invalidação do ato ou processo, inclusive em face das possíveis alternativas.

Diante do exposto, esperava-se que todos os processos licitatórios realizados no município de Maringá, bem como todos os motivos indicados pela Prefeitura desfazer essas licitações estivessem disponíveis no seu Portal da Transparência. Entretanto, após a análise individual de cada processo anulado ou revogado, foi possível perceber que o Gestor Público maringaense não se preocupou em disponibilizar os processos na íntegra na *web* e conseqüentemente não foi possível analisar quais foram os motivos que levaram a Prefeitura de Maringá a anular ou revogar seus procedimentos licitatórios.

Nenhum processo foi disponibilizado, na íntegra, no Portal da Transparência, conforme determina a referida Lei Estadual. Em apenas 44 do total de 56 processos anulados ou revogados

foi disponibilizado um documento chamado “Nota de Revogação/Anulação”, conforme o caso, indicando que aquele processo fora desfeito. Contudo, em apenas 14 do total de 44 “Notas de Revogação/Anulação” foi indicado o motivo para desfazer o processo. O restante das “Notas de Revogação/Anulação”, isto é, 30 de um total de 44, apenas indicavam que o respectivo processo estava sendo Revogado ou Anulado, conforme o caso, sem, entretanto, indicar expressamente qual foi o motivo pelo desfazimento do ato, apenas foi divulgado que a licitação fora revogada/anulada a pedido de outro setor da Prefeitura.

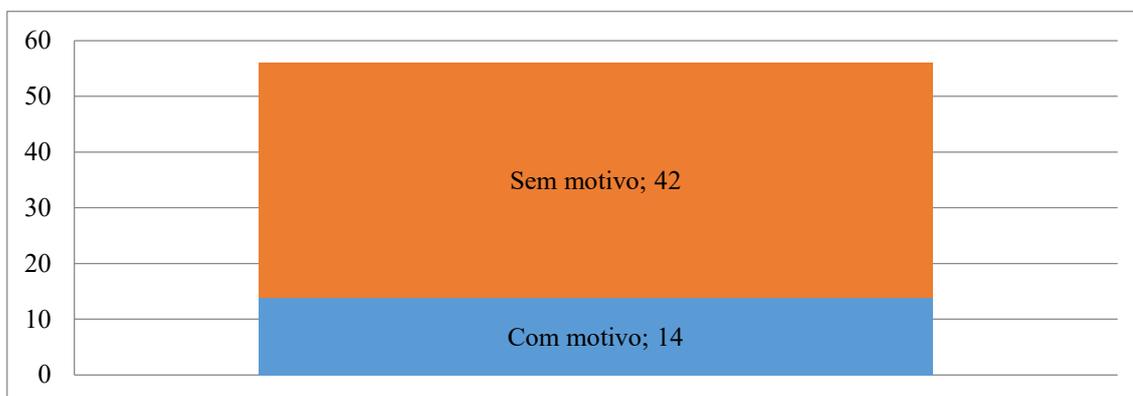


Figura 3 – Indicação de motivo pela anulação ou revogação dos procedimentos licitatórios no Município de Maringá entre 2019 e 2020

Verificou-se que 7 do total de 44 processos que tiveram a publicação da “Nota de Revogação/Anulação” indicaram algum motivo relacionado à Pandemia do Coronavírus, que foi uma pandemia em curso de COVID-19, uma doença respiratória aguda causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) que afetou toda a população mundial, para justificar a revogação ou anulação dos procedimentos licitatórios. Já 4 do total de 44 processos que tiveram a publicação da “Nota de Revogação/Anulação” indicaram que o motivo pelo qual o processo estava sendo revogado ou anulado fora a necessidade de adequações no Edital para posterior publicação.

Averiguou-se que 1 do total de 44 processos que tiveram a publicação da “Nota de Revogação/Anulação” foi indicado que o motivo pelo qual o processo estava sendo revogado ou anulado fora por erro no descritivo do objeto. Nota-se que 1 do total de 44 processos que tiveram a publicação da “Nota de Revogação/Anulação” foi indicado que o motivo que levou à anulação ou revogação do procedimento licitatório fora por problemas com o *software* utilizado para a realização do certame no dia da abertura das propostas de preços.

A análise demonstrou que 1 do total de 44 processos que tiveram a publicação da “Nota de Revogação/Anulação” foi indicado que o motivo que levou à anulação ou revogação do procedimento licitatório fora por necessidade de readequação do processo licitatório. Consta em 12 do total de 56 processos que foram revogados ou anulados, não foi disponibilizado nenhum ato indicando que aquele processo fora anulado ou revogado. Somente foi possível identificar a situação em que os processos se encontravam por causa dos filtros disponibilizados pelo *software* que faz a gestão do Portal da Transparência da Prefeitura de Maringá, o qual é gerado automaticamente conforme os servidores do setor de licitação da Prefeitura movimentam o processo internamente.

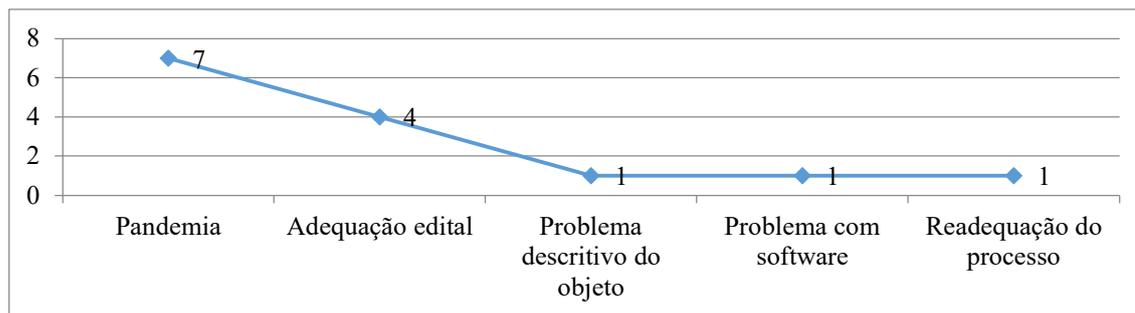


Figura 4 – Motivos indicados pela Administração que levaram à anulação ou à revogação dos procedimentos licitatórios no Município de Maringá entre 2019 e 2020

Apesar de haver publicações de atos de revogação ou anulação com breves explicações, as notas de revogação ou anulação não atendiam ao disposto pelo Decreto Lei nº 4.657/1942, o qual determina que as invalidações de atos e processos devem ser justificadas expressamente, com a indicação das consequências jurídicas e administrativas, assim como a motivação da necessidade e a adequação da invalidação do ato ou processo, inclusive em face das possíveis alternativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desse artigo foi identificar quais foram os motivos que levaram a Prefeitura de Maringá a revogar ou anular os procedimentos licitatórios, entretanto, na maioria dos casos não foi possível identificá-los, pois os processos administrativos que originam os instrumentos convocatórios não estavam publicados integralmente no Portal da Transparência, conforme determina a Lei Estadual nº 19.581/2018. A Prefeitura publicou na maioria dos casos, apenas uma Nota informado que o certame fora declarado revogado, com ausência de justificativas mais elaboradas, ferindo assim o princípio da publicidade, bem como as leis já mencionadas nesse estudo.

Adicionalmente ao objeto pretendido, o qual não se realizou, foi possível averiguar algumas informações no processo de pesquisa. Nos anos de 2019 e 2020, que serviu de fonte para a pesquisa, identificou-se que ao todo foram realizadas 1.665 licitações no município de Maringá, das quais 73 foram revogadas ou anuladas, totalizando 4,38%, cujos motivos não foram tornados públicos. Destes processos, 55 tiveram notas de revogação divulgadas, sem, contudo, apresentar os motivos. Denota-se que em 12 processos não foi publicado nenhum documento informando a situação que se encontravam.

Outro achado da pesquisa, é que, nos anos analisados verificou-se que foram realizados 894 processos de Dispensa ou Inexigibilidade de licitação, correspondendo a 53,69% dos procedimentos de compras. Também se averiguou que das 1.665 licitações realizadas, homologou-se um total de 1.523, correspondendo a 91,47% do total. Em termos de modalidade mais utilizada os números demonstram que o Pregão foi a mais utilizada, com 541 processos realizados em 2018, bem como se mostrou a modalidade mais eficaz, com exceção das compras diretas e daqueles processos com pouca incidência, com 86,01% de pregões homologados.

Conforme exposto durante todo esse estudo, a maior dificuldade encontrada neste trabalho foi a dificuldade de se encontrar os procedimentos licitatórios, na integra, no Portal da Transparência de Maringá, o que dificultou a identificação de quais foram os principais motivos que levaram a prefeitura de Maringá a desfazer seus procedimentos licitatórios.

Com esse estudo, foi possível identificar um elevado número de contratações diretas realizadas pela Prefeitura de Maringá, no período estudado, bem como que o seu Portal da Transparência não possui todas as informações exigidas pela legislação brasileira, isto é, o Portal da

Transparência de Maringá deveria disponibilizar os processos licitatórios, na íntegra, para permitir o controle pelos órgãos de controle, bem como pela população.

Por fim, sugere-se que sejam pesquisados em estudos futuros os motivos pelos quais a Prefeitura de Maringá não disponibiliza seus processos licitatórios integralmente no seu Portal da Transparência, mediante uma pesquisa exploratória e explicativa. Outras possibilidades é que se realizem estudos em outros municípios e se faça comparações, bem como estudos em horizonte temporal maior para fins de se apreciar o tema em outras abordagens. Além disso, sugere-se que sejam realizados estudos futuros com o objetivo de apurar se a quantidade de Dispensas e Inexigibilidades de licitação estão em conformidade com o que recomenda as melhores práticas administrativas e se há problemas com o planejamento nas compras municipais, ocasionando em um indevido fracionamento de despesa.

REFERÊNCIAS

- Alexandrino, M.; Paulo, V. (2016). *Direito Administrativo Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- Alexandre, R.; Deus, J. (2018). *Direito Administrativo*. São Paulo: Método.
- Brasil. (1993). *Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993*. Diário Oficial da União. Brasília.
- _____. (1992). *Lei nº 8.429 de 02 de Junho de 1992*. Diário Oficial da União. Brasília.
- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, 05 Outubro 1988. Brasília.
- _____. (1993). *Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993*. Diário Oficial da União. Brasília.
- _____. (1942). *Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942*. Acessado pelo link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm, em 05 de agosto de 2019. Brasília.
- _____. (2013). *Decreto nº 7.892 de 23 de Janeiro de 2013*. Diário Oficial da União. Brasília.
- _____. (2015). *Decreto nº 5.450 de 31 de Maio de 2015*. Diário Oficial da União. Brasília.
- _____. (2018). *Decreto nº 9.412 de 18 de junho de 2018*. Diário Oficial da União. Brasília.
- _____. (1982). *Súmula 177*. Tribunal de Contas da União. Brasília 1982. Acessado pelo link: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/sumula>, em 12 de novembro de 2020.
- _____. (1963). *Súmula 346*. Supremo Tribunal Federal. Brasília 1963. Acessado pelo link: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>, em 12 de novembro de 2020.
- _____. (1969). *Súmula 473*. Supremo Tribunal Federal. Brasília 1969. Acessado pelo link: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>, em 12 de novembro de 2020.
- _____. (2008) *ROMS Nº 200602710804, Rel. Eliana Calmon, DJE de 02.04.2008*. Supremo Tribunal de Justiça. Brasília 2018. Acessado pelo link: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>, em 12 de novembro de 2020.
- _____. (2010). *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações.
- Carvalho Filho, J. S. (2013). *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

Di Pietro, M. S.Z. (2018). *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Fernandes, J. U. J. (2017). *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. Brasília: Senado Federal.

Mattiello, K.; Santos, B. A.; Ribeiro, R. R. M.; Soares, A. C. C.; Neumann, M. (2018). *Revogação De Editais De Processos Licitatórios: Os Motivos Apresentados Pela Prefeitura Do Município De Maringá/Paraná*. Maringá: UEM.

Meirelles, H. L. (2016). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Mazza, A. (2018). *Manual de Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação.

Oliveira, R. C. R. (2018). *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Paraná (Estado). (2018). *Lei Estadual nº 19.581 de 05 de julho de 2018*. Diário Oficial do Estado. Curitiba.