



Processo nº 8517445-53.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI

Assunto: Análise da possibilidade de adendo ou revogação parcial do Pregão nº 01/2025

PARECER

I – RELATÓRIO

Sob análise, a possibilidade de adendo ou revogação do Pregão Eletrônico nº 01/2025, cujo objeto é a *“contratação de empresa de engenharia especializada para execução do serviço de fornecimento e instalação de sistema de climatização e ventilação mecânica para atender ao prédio do plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará...”*.

Observa-se, nos autos, que, após a publicação do Edital nº 01/2025, sucederam pedidos de esclarecimentos das empresas potencialmente interessadas em participar do certame. Procedida minuciosa análise por parte do setor competente, constatou-se uma incompatibilidade entre o quantitativo de equipamentos no projeto e na planilha orçamentária, de modo que se sugeriu a revisão do orçamento da contratação (fls. 905-906).

Por conseguinte, por meio do Memorando nº 016/2025 – DIRSPGC (fls. 925-926), a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações do TJCE, considerando as alterações no edital e seus anexos, remete os autos ao opinativo desta Consultoria Jurídica para análise da possibilidade de adendo ou revogação parcial do certame.

Esta assessoria jurídica, por sua vez, em respeito aos princípios do contraditório, do interesse público, da moralidade, da transparência e da publicidade, indicou que antes de

qualquer opinativo, seria razoável oportunizar aos licitantes a ciência e a manifestação sobre a eventual revogação (fls. 944-946).

Nessa perspectiva, a Comissão Permanente de Contratação do TJCE tornou pública, através das publicações no Diário Oficial da Justiça – DJE (fl. 956), em jornal de grande circulação estadual (fl. 958) e em jornal de grande circulação nacional (fl. 959), a intenção de revogação, não havendo, entretanto, nenhuma manifestação dos interessados.

Brevemente relatado. Passamos ao parecer.

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ressaltar que, por meio deste parecer, serão analisados apenas aspectos jurídicos, eis que não cabe a esta Consultoria Jurídica valorar a conveniência e oportunidade da revogação do Pregão Eletrônico nº 01/2025 em si, sob pena de usurpação da competência discricionária que é própria do Administrador Público no exercício de seu mister constitucional.

Firmada essa breve premissa, passamos, no tópico seguinte, ao exame da pretensão, com o fito de aplicar os princípios e normas legais que lhes são pertinentes.

III – ANÁLISE JURÍDICA

Constata-se, pelos elementos carregados nos autos, que ocorreram pedidos de esclarecimentos aos termos do Edital nº 01/2025, por parte das empresas Planeta Construções Civis Comércio e Serviços de Informática e Condicionadores de Ar Ltda. (fls. 882-883) e Enclimar Engenharia de Climatização Ltda. (fl. 896), nos quais foram indicados os pontos sob indagação.

Veja-se:

Pedido de esclarecimento da empresa Planeta (fls. 882-883):

1-)A proposta e documentos de habilitação deverão ser anexados no site, antes da fase de lances? Ou somente após a fase de lances após convocação do vencedor?.

2-)No item 4.10.1.4 do edital, solicita o envio dos documentos do arrematante no prazo de 2 (duas) horas após convocação, já no item 4.11.1.4 do edital o prazo para envio é de até 2 (dois) dias uteis, qual o prazo para envio a ser considerado?. Entendemos que devido à complexidade das planilhas o mais razoável seria 2 (dois) dias uteis.

3-) Objetivamente quais são as planilhas que compõe a proposta de preços a ser enviadas pelo vencedor da licitação?

4-)Considerando que o objeto se trata de fornecimento e instalação, no caderno de encargos e especificações de climatização, solicita que o instalador seja credenciado do fabricante, este credenciamento deverá ser apresentado em que momento? Juntamente com os documentos de habilitação?.

5-)Qual foi a marca de referência do sistema VRF, utilizada?.

6-) A declaração solicitada do licitante no item 21.2.6 do Anexo I – Termo de Referência, para ser apresentado apenas de empresas com índices menores que 1, informado no item 21.2.3.1 do Anexo I – Termo de Referência?.

7-) Considerando que o balanço é assinado pelo contador e responsável da empresa e registrado na junta comercial, contendo os índices, fica dispensado a declaração solicitada no item 21.2.7 do Anexo I – Termo de Referência?.

Pedido de esclarecimento da empresa Enclimar (fl. 896):

Prezados, boa tarde.

Solicitamos esclarecimentos;

Verificamos que o quantitativo da planilha e do projeto das máquinas VRF estão divergentes, conforme tabela com quantitativos abaixo.

Pergunta: Qual quantitativo devemos seguir, da Planilha Orçamentária ou do Projeto AC?

QUANTITATIVO - PLANILHA		
MOEDELO	CAPACIDADE	QNTD
BUILT IN	28 kW	6
BUILT IN	25 kW	4
CASSETE	8 kW	12
CASSETE	7,1 kW	8
CASSETE	4,5 kW	2
CASSETE	3,6 kW	8
HIGH WALL	3,6 kW	1
Condensadora	36 HP	2
Condensadora	30 HP	2
Condensadora	16 HP	2

QUANTITATIVO - PROJETO		
MOEDELO	CAPACIDADE	QNTD
BUILT IN	28 kW	6
BUILT IN	25 kW	4
CASSETE	8 kW	12
CASSETE	7,1 kW	4
CASSETE	4,5 kW	1
CASSETE	3,6 kW	4
HIGH WALL	3,6 kW	1
Condensadora	36 HP	2
Condensadora	30 HP	2
Condensadora	16 HP	1

Nessa perspectiva, a Gerência de Engenharia e Arquitetura apresentou o Parecer nº 04/2025/GEA (fls. 887-889), respondendo aos questionamentos técnicos da empresa Planeta. Por conseguinte, a Comissão Permanente de Contratação enfrentou a parte que lhe cabia,

indicando, em relação à pergunta 02, que “*será publicado adendo ao Edital para adequação dos prazos de apresentação de propostas*” (fls. 892-893).

De outro lado, no que se refere à interrogação da empresa Enclimar, a Gerência de Engenharia e Arquitetura apresentou, através do Parecer nº 06/2025/GEA (fls. 905-906), a seguinte resposta:

Parecer nº 06/2025/GEA

(...)

Após informação da licitante no pedido de esclarecimento, constatou-se uma incompatibilidade entre o quantitativo de equipamentos no projeto licitado e na planilha orçamentária.

*Diante do exposto, **sugerimos que seja revisado o orçamento da supracitada contratação para posterior contratação.*** (destaque nosso)

Sob esse contexto, a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações (fls. 925-926) indicou que as inconsistências apresentadas, tanto nos prazos de apresentação da proposta quanto nos quantitativos do orçamento e projeto, implicarão a alteração do corpo do edital e a revisão do orçamento estimativo da contratação.

Nesse passo, considerando as necessárias alterações no edital e seus anexos, solicitou, a esta Consultoria Jurídica, análise quanto a viabilidade de se proceder com adendo à peça editalícia ou revogação parcial do certame.

Assim, visando subsidiar o exame em tela, solicitamos, em cooperação processual, a demonstração das efetivas implementações a serem feitas nos artefatos. Em resposta, através do Parecer nº 12/2025/GEA, Gerência de Engenharia e Arquitetura aduziu (fls. 932-933):

PARECER nº 12/2025/GEA

(...)

*Conforme Parecer nº 06/2025 apresentado pela Gerência de Engenharia e Arquitetura, foi informada sobre a **necessidade de rever o quantitativo/orçamento da contratação em epígrafe**, em decorrência do Pedido de Esclarecimentos nº 02 do PE nº 01/2025.*

Prestamos a informação complementar de que a revisão do quantitativo dessa contratação impactará numa **redução no valor global do orçamento referencial dessa contratação**. Dessa forma, a dotação e classificação orçamentária prevista para essa contratação (fls. 108 a 109 do PA nº 8517445- 53.2024.8.06.0000) poderá ser ainda utilizada para esse fim.

Salientamos também que **essa revisão não descaracteriza o objeto desta contratação, mas tão somente na revisão de seu valor estimado, mantendo as especificações técnicas do objeto.** (destaques nossos)

É de se ressaltar, que, não tendo esta Consultoria Jurídica conhecimento quanto as especificidades técnicas, presume-se, aqui, higidez do posicionamento da área detentora desse conhecimento no tocante a verificação realizada.

Dito isso, cabe, neste momento, destacarmos as fases e procedimentos determinados pela Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021) para a regular contratação:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Art. 18. **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a **elaboração do edital de licitação**;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

[...]

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

[...]

§ 3º **Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação** conforme disposto no [art. 54](#).

Sendo assim, constata-se que o certame teve sua fase externa iniciada, através da publicação do Edital, contudo, após os pedidos de esclarecimentos, o setor técnico entendeu que deveria ajustar alguns termos dos artefatos de planejamento, ou seja, retornar à fase interna da licitação para uma adequada estruturação da contratação.

Dessa forma, diante das modificações sugeridas nos documentos que servem de base para a contratação, e em respeito aos princípios administrativos, em especial ao do planejamento, da transparência, da publicidade, da igualdade, da vinculação ao edital, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade, todos eles

expressos no art. 5º, da Lei 14.133/2021, o que se pretende é a revogação parcial do certame para, a partir dos artefatos ajustados, prossiga-se a regular contratação.

Nesse sentido, a obrigatoriedade da vinculação ao instrumento convocatório, estampada no artigo citado, é reflexo direto do princípio constitucional da legalidade, traduzido, ainda, na máxima de que o edital faz lei entre as partes.

Então, além da lei, o ato convocatório determina, previamente, as condições a serem observadas por todos os envolvidos na licitação, inclusive a própria Administração.

Nessa linha, observamos que o Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2025 trouxe, no item 17.1.1, a possibilidade do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará revogar, no todo ou em parte, a licitação, em caso de fatos supervenientes ocasionarem a alteração do interesse público. Veja-se:

Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2025

(...)

17.1.1. A presente licitação não imposta necessariamente em contratação, **podendo o Tribunal de justiça do Estado do Ceará revogá-la, no todo ou em parte, por razões de interesse público derivadas de fato(s) superveniente(s) comprovados(s)** ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação, mediante ato escrito e fundamentado, disponibilizado o sistema para conhecimento dos participantes da licitação. O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará poderá, ainda, prorrogar, a qualquer tempo, os prazos para recebimento das propostas ou para abertura. (destaque nosso)

Ademais, sabe-se que a Administração tem o poder de revogar seus próprios atos quando não mais oportunos nem convenientes, nos termos da Lei que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Lei 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.** (Grifo nosso)

O referido normativo é originário do entendimento contido na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal – STF, que já conferia o poder de autotutela à Administração, permitindo **a anulação dos atos eivados de ilegalidade ou a revogação deles por motivo de conveniência ou oportunidade.** Vejamos:

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.

Ainda sobre o assunto, ensina o professor Rafael Carvalho Resende Filho (Curso de Direito Administrativo)¹ que o fundamento para revogação do ato administrativo é a conveniência e a oportunidade por parte da Administração Pública.

Diante do exposto, tem-se que a revogação é um ato discricionário da Administração consubstanciado pela legislação, jurisprudência e doutrina.

No caso de procedimento licitatório, a matéria é tratada pelo art. 71, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza o gestor competente a revogar o certame diante de fato posterior capaz de modificar o interesse público, devendo-se oportunizar aos pretensos interessados o contraditório e a ampla defesa.

Lei 14/133/2021

(...)

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados 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.

¹ Curso de Direito Administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (Grifo nosso)

Considerando o mandamento legal acima, depreende-se que a revogação da licitação deve observar os seguintes requisitos, a saber: i) motivo determinante; ii) fato superveniente devidamente comprovado; iii) deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

Na espécie, verifica-se, conforme informado nos Pareceres Técnico da Gerência de Engenharia e Arquitetura e no Memorando da Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações, que as inconsistências apontadas implicarão a revisão do orçamento estimado da contratação, em razão da necessidade de ajuste dos quantitativos, o que resulta em alteração nos artefatos de planejamento.

No que concerne ao momento em que ocorreram as alterações que impactaram o presente certame, destaque-se que o processo licitatório já se encontrava em sua fase externa, com o edital devidamente publicado, quando empresas licitantes formularam pedidos de esclarecimentos. Em razão dessas solicitações, o setor técnico procedeu a reanálise do planejamento, concluindo pela necessidade de readequação, configurando, portanto, fato superveniente apto a justificar a revogação pretendida.

Por fim, o § 3º, do art. 71, da Lei nº 14.133/2021, estabelece a garantia do direito de prévia manifestação dos interessados, que foi oportunizada através das publicações no Diário Oficial da Justiça – DJE (fl. 956), em jornal de grande circulação estadual (fl. 958) e em jornal de grande circulação nacional (fl. 959), não havendo, entretanto, nenhuma sinalização.

Desse modo, analisando o caso em apreço, a revogação parcial do Pregão Eletrônico nº 01/2025 está fundada em motivo determinante, ao alterar a substância dos artefatos de planejamento, e em fato superveniente, constatado após os pedidos de esclarecimentos do Edital pelos interessados.

Cumprindo o rito legal, a Comissão Permanente de Contratação do TJCE providenciou a ampla publicidade prévia ao ato em si, não havendo, entretanto, nenhuma manifestação dos interessados.

Em suma, o desfazimento da licitação está materializado em razões de interesse público e seguiu o trâmite legal de divulgação, atendendo, portanto, aos requisitos exigidos. Assim, é permitido à autoridade competente declarar a revogação parcial do Pregão Eletrônico nº 01/2025.

IV – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, à luz das disposições que regem a matéria, em especial ao contido na Lei 14.133/2021 e no entendimento do Supremo Tribunal Federal, opinamos pela possibilidade de revogação parcial do procedimento licitatório articulado no Pregão Eletrônico nº 01/2025, tendo em vista o cumprimento das normas aplicáveis à espécie.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico