



PARECER JURÍDICO nº 105/2026/11ªAJ

PROCESSO nº: 59500.003845/2025-25-e

Interessado: 11ª GRR

I – RELATÓRIO.

Trata-se este parecer de análise acerca da possibilidade jurídica de anulação do Certame, em decorrência de constatações de vícios insanáveis ocorridos no momento do Pregão Eletrônico, conforme detalhado em **NOTA TÉCNICA Nº. 36/2026 - 11ª/GRR/UDT** (peça 64), os quais não são passíveis de serem sanados, tendo em vista que foi inobservado o procedimento escolhido para a contratação do Objeto no Termo de Referência (peça 31) e no Edital (peça 63), qual seja: Fornecimento, por Sistema de Registro de Preços – SRP, **de equipamentos de beneficiamento de açaí para o estado do Amapá, distribuídos em 2 (dois) grupos**, conforme descrito no Anexo II do Termo de Referência.

A contratação por grupo teve por justificativa **à complementariedade e interdependência** destes quanto à sua aplicação nos processos produtivos aos quais se destinam, sendo necessários os conjuntos propostos para que as ações de apoio atinjam o seu objetivo de estruturar as atividades produtivas de forma efetiva, **conforme descrito na página 21**, do termo de referência (peça 31).

A 11ª/GRR/UDT emitiu posicionamento técnico (NOTA TÉCNICA Nº. 36/2026 – (peça 64) identificando os vícios no procedimento, nos seguintes termos:

[...]

O **Termo de Referência** (peça 31) e anexo (peça 32) **prevê a contratação**, por Sistema de Registro de Preços, **de equipamentos de beneficiamento de açaí para o Estado do Amapá, distribuídos em 2 (dois) grupos**, conforme descrito no item 1.1.1. O próprio TR justifica expressamente o agrupamento dos itens, **fundamentando na complementariedade e interdependência dos equipamentos que compõem os kits, sustentando que a modelagem por grupo proporcionaria maior eficiência às ações de apoio**.

O **Edital do Pregão nº 90019/2025** (peça 63), por sua vez, **também estabelece que a licitação seria dividida em grupos**, prevendo a divisão da contratação **em grupos**, com justificativa técnica baseada na **complementariedade dos itens e adotando**



como critério de julgamento o menor preço global por item/grupo, em consonância com a estrutura definida no TR.

Entretanto, **o Termo de Julgamento e de homologação indica que**, embora o objeto estivesse **formalmente distribuído em 2 grupos**, a operacionalização no sistema Compras.gov ocorreu **por itens individualizados**, permitindo adjudicações fracionadas a diferentes fornecedores.

Diante desse cenário, **verifica-se possível divergência não apenas entre a estruturação do objeto no Termo de Referência (por grupo) e a forma prática de julgamento (por item)**, mas também entre as disposições editalícias e a execução efetiva do certame. (Grifei)

[...]

Diante dos fatos acima mencionados, os autos foram movimentados para a 11ª AJ para que esta se posicionasse quanto à viabilidade jurídica do pleito.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA.

Primeiramente, gostaria de esclarecer que este pronunciamento aborda exclusivamente questões jurídicas, deixando de lado análises técnicas, econômicas, financeiras, bem como considerações sobre a conveniência e oportunidade dos atos administrativos. Tais aspectos são de responsabilidade de outros órgãos desta empresa pública federal.

Sobre a questão jurídica ora em análise, importante esclarecer que os fatos apresentados juntamente com a documentação posta, em especial, o termo de referência (peça 31), o edital (peça 63) e a nota técnica nº 36/2026 (peça 64), **vislumbra-se que o instituto jurídico a ser utilizado será o da anulação do certame em decorrência da produção dos seus efeitos**, uma vez que a revogação produz efeitos para frente, ou seja, a partir do momento em que for publicada a revogação, assegurando os direitos adquiridos, que, no caso em questão poderá gerar maiores problemas para a administração pública, uma vez que, se optando pelo instituto da revogação, os licitantes vencedores do certame no pregão eletrônico realizado não sofrerão os efeitos da decisão, preservando-se os direitos adquiridos.

Neste íterim, fazendo uma interpretação do entendimento sumulado do STF no enunciado nº 473, conclui-se que é mais adequado ao caso, a utilização do instituto da anulação,



haja vista que a declaração de anulabilidade produz os efeitos retroativos atingindo o ato viciado para torná-lo ineficaz, bem como não originam direitos, conforme pode ser observado da transcrição abaixo mencionada:

Súmula 473-STF: 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. (grifos nossos)

No caso ora discutido, a área técnica responsável “propõe a revogação”. Todavia, o enquadramento jurídico correto será o da Anulação, uma vez que são institutos jurídicos distintos, devendo ser analisado caso a caso a sua aplicabilidade em decorrência da produção dos efeitos e as consequências jurídicas ocasionadas por cada um.

Desta feita, atribuindo os contornos jurídicos adequados, o que se pretende é a Anulação do Ato administrativo, que nada mais é do que a invalidação de um ato por motivo de ilegalidade, o qual não se restringe apenas ao sentido estrito da norma, ao revés, deve ser analisado em conjunto com os demais elementos apresentados no caso em questão.

Assim, no caso em análise, foi comprovado através da prova documental (termo de referência e edital) que o procedimento escolhido não foi observado, o que poderá ocasionar prejuízos financeiros e administrativos para a contratante, uma vez que terá que fiscalizar diversos fornecedores, pois o Pregão Eletrônico licitou por item, o que acarretou diversos vencedores ao certame, divergindo do previsto na programação/justificativa de contratação por grupos, bem como que seriam complementares e interdependentes, conforme se afere nas justificativas do termo de referência.

Ademais, para que fique mais visível a situação acima exposta, traz-se pontos específicos da nota técnica onde foi identificado a quantidade de fornecedores que foram declarados vencedores de itens pertencentes ao mesmo grupo, conforme transcrição abaixo:

[...]

ITEM 1 - Batedeira (despolpadeira) de açaí: J. O. MELO MAQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 42.235.641/0001-75, melhor lance: R\$ 1.791,0000 (unitário) / R\$ 1.791.000,0000 (total);

ITEM 2 - Seladora industrial: LIB POWER LTDA, CNPJ 47.915.410/0001-26, melhor lance: R\$ 745,0000 (unitário) / R\$ 745.000,0000 (total);



ITEM 3 - Máquina de Branqueamento construída em aço: **LIB POWER LTDA, CNPJ 47.915.410/0001-26**, melhor lance: R\$ 1.890,0000 (unitário) / R\$ 1.890.000,0000 (total);

ITEM 4 - Mesa de catação/peneiramento de aço: **LIB POWER LTDA, CNPJ 47.915.410/0001-26**, melhor lance: R\$ 1.180,0000 (unitário) / R\$ 1.180.000,0000 (total);

ITEM 5 - Tanque em aço inox: 51.950.917/0001-98 **J. O. MELO MAQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 42.235.641/0001-75**, melhor lance: R\$ 800,0000 (unitário) / R\$ 800.000,0000 (total);

ITEM 6 - Mesa para manipulação de alimentos toda em aço inox: **LIB POWER LTDA, CNPJ 47.915.410/0001-26**, melhor lance: R\$ 1.400,0000 (unitário) / R\$ 1.400.000,0000 (total);

ITEM 7 - Batedeira (despolpadeira) de aço: **LIB POWER LTDA, CNPJ 47.915.410/0001-26**, melhor lance: R\$ 1.999,0000 (unitário) / R\$ 1.999,0000 (total);

ITEM 8 - Seladora industrial: **D.FEDERAL - COMERCIAL DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 51.950.917/0001-98**, melhor lance: R\$ 950,0000 (unitário) / R\$ 950,0000 (total);

ITEM 9 - Máquina de Branqueamento: **D. FEDERAL - COMERCIAL DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 51.950.917/0001-98**, melhor lance: R\$ 2.300,0000 (unitário) / R\$ 2.300,0000 (total);

ITEM 10 - Mesa de catação/peneiramento de aço: **D.FEDERAL - COMERCIAL DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 51.950.917/0001-98**, melhor lance: R\$ 1.940,0000 (unitário) / R\$ 1.940,0000 (total);

ITEM 11 - Tanque em aço inox: **D.FEDERAL - COMERCIAL DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 51.950.917/0001-98**, melhor lance: R\$ 2.000,0000 (unitário) / R\$ 2.000,0000 (total);

ITEM 12 - Mesa para manipulação de alimentos toda em aço inox: **D.FEDERAL - COMERCIAL DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 51.950.917/0001-98**, melhor lance: R\$ 2.250,0000 (unitário) / R\$ 2.250,0000 (total).

Observa-se, portanto, que **o kit foi distribuído entre três empresas distintas**, o que **descaracteriza a lógica de agrupamento prevista no Termo de Referência e fragiliza** a justificativa técnica originalmente apresentada para a contratação por grupo. **(Grifei)**.

[...]

Diante da situação posta, verifica-se que a contratação por item realizada em desconformidade com a escolha realizada pelas justificativas técnicas adotadas no termo de



referência poderá levar um dispêndio de tempo e de mão de obra capacitada para a realização da fiscalização dos contratos, eis o número de vencedores por itens do Certame, inviabilizando com isso o próprio funcionamento da Contratante, pois não disporá de fiscais em quantidades suficientes para exercer que presteza, cautela e qualidade a fiscalização dos contratos, além da possibilidade de não cumprimento dos contratos por todos os licitantes, o que ocasionará ineficiência e, conseqüentemente, a perda do objeto contratado, eis a interdependência entre estes.

Desta feita, diante dos fatos apresentados e visando minimizar as consequências jurídicas com a manutenção do referido certame, opina-se pela anulação por ser uma medida que trará segurança jurídica e restabelecerá as justificativas que embasaram o processo de abertura do certame.

Já no que diz respeito à possibilidade de contratação em grupo, por lotes ou em kits, insta salientar que, de acordo com a previsão legal é possível que ocorra a licitação quando fundamentado em razões técnicas adequadas, conforme disposto no art. 40, § 3º, incisos I a III, da Lei nº 14.133/2021, conforme descrição abaixo:

[...]

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo. (grifos nossos).

A Lei das Estatais também faz menção a essa possibilidade quando traz a ressalva no art. 32, inciso III, dispondo de forma expressa a condicionante “SEM PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA”, ou seja, se o gestor justificar que a contratação por grupo ou por kits é mais eficiente e se mostra mais benéfica para a administração pública, este poderá adotá-la, uma vez que as razões técnicas adequadas justificam a opção por este tipo.

[...]

Art. 32. **Nas licitações e contratos** de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

I - padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas;

II - **busca da maior vantagem competitiva** para a empresa pública ou sociedade de economia mista, **considerando custos e benefícios, diretos e indiretos**, de natureza econômica, social ou ambiental, **inclusive os relativos à manutenção**, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

III - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, **SEM PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA**, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II; (grifos nossos)

[...]

Neste íterim, tem-se a posição do Tribunal de Contas da União em seu entendimento sumulado acerca da possibilidade de contratação sem parcelamento/por grupo ou por Kits, visando maior eficiência e dispêndio para a administração pública, conforme previsão abaixo:

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível, DESDE QUE NÃO HAJA PREJUÍZO PARA O CONJUNTO OU COMPLEXO OU PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifos nossos).

A previsão legal acima mencionada também foi enfrentada no **Julgamento do RMS 76.772-MT** pelo STJ (info 873 – 12/11/2025), que assim decidiu:

Em que pese o princípio do parcelamento nas licitações, **a opção administrativa pela estruturação do objeto licitatório em lote único**, quando fundamentada em razões **técnicas adequadas e amparada** pelo art. 40, § 3º, I, da Lei n. 14.133/2021, não configura ato abusivo ou ilegal, **inserindo-se no legítimo exercício da discricionariedade administrativa**. STJ. 2ª Turma. RMS 76.772-MT, Rel. Min. Afrânio Vilela, julgado em 12/11/2025 (Info 873). (grifos nossos)

Desta feita, diante das explanações acima mencionadas, o Instituto da Anulação tem como fundamento o Princípio da Autotutela que está delineado na lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) e na Jurisprudência dos Tribunais Superiores. Acrescento, que deverá ser respeitado o contraditório e a ampla defesa, conforme farta jurisprudência dos Tribunais Superiores, conforme citação abaixo:

A Administração, **à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos**, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. **Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo**, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório.

STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 03/06/2019. (grifos nossos)

.....
É necessária a prévia instauração de procedimento administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, sempre que a Administração, exercendo seu poder de autotutela, anula atos administrativos que repercutem na esfera de interesse do administrado.

STF. 1ª Turma. RE 946481 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18/11/2016. (Grifos Nossos)

.....
Ao Estado é facultada a revogação de atos que repunte ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, **seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo**. STF. Plenário. RE 594296, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/09/2011 (repercussão geral). (Grifos Nossos)

Corroborando com o entendimento da jurisprudência supracitada, tem-se a previsão legislativa constante da lei nº 9.784/99, nos artigos 53 a 55, abaixo transcritos:

[...]

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.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.



§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se **exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato**.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (grifos nossos)

O entendimento acima é corroborado também pelo enunciado de súmula do STF, abaixo mencionado:

Súmula 346-STF: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Outrossim, quando da aplicação do instituto da anulação, a administração deve seguir o procedimento estabelecido no art. 86 do RILC c/c art. 62 e seus parágrafos, da lei nº 13.303/2016, conforme citação abaixo:

[...]

Art. 86. **O processo de contratação poderá ser anulado ou revogado**, a qualquer tempo, **mediante justificativa expressa**.

§ 1º A anulação poderá ser declarada de ofício ou por provocação de terceiros, devidamente fundamentada, salvo quando for viável a convalidação do ato ou procedimento viciado, **observados o contraditório e a ampla defesa**.

§ 2º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade **não gera obrigação de indenizar**, observado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 3º A nulidade da licitação induz à do contrato.

§ 4º A revogação do processo de contratação será admitida por razões de interesse público superveniente, devidamente justificado, **observados o contraditório e a ampla defesa, se for o caso**.

[...]

Art. 62. Além das hipóteses previstas no § 3º do art. 57 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 75 desta Lei, **quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá** revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, ou **anulá-la por ilegalidade**, de ofício ou por provocação de terceiros, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.

§ 1º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, observado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A nulidade da licitação induz à do contrato.

§ 3º Depois de iniciada a fase de apresentação de lances ou propostas, referida no inciso III do caput do art. 51 desta Lei, a revogação ou a anulação da licitação somente será efetivada depois de se conceder aos licitantes que manifestem interesse em contestar o respectivo ato prazo apto a lhes assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

§ 4º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se, no que couber, aos atos por meio dos quais se determine a contratação direta. (grifos nossos).

Destarte, fazendo o cotejo entre a previsão legal e a interpretação jurídica dada pelos Tribunais Superiores acerca da matéria, o instituto da anulação deve ser aplicado ao caso em análise, com as cautelas de praxes trazidas pelos institutos supramencionados.

III – CONCLUSÃO.

Diante do exposto e sem considerar aspectos relacionados à conveniência e oportunidade administrativa, **focando unicamente na discussão sobre a possibilidade de Anulação do Certame, opina-se pela possibilidade jurídica da pretensão, com fundamento no princípio da autotutela, observados os direitos de terceiros e consideradas as justificativas apresentadas na NOTA TÉCNICA N°. 36/2026 - 11ª/GRR/UDT (peça 64)**, além do cumprimento de todas as observações feitas ao longo do parecer, relativamente aos dispositivos legais que embasam o referido parecer, prosseguindo-se o feito para atender os demais trâmites de praxe.

Remete-se à autoridade competente os aspectos técnicos e inerentes à conveniência e oportunidade administrativa.

Eis o parecer, de cunho opinativo e não vinculante.

Macapá/AP, 02 de junho de 2026.

Luana Castro da Silva

Advogada da CODEVASF

OAB/SE nº 7.157

Chefe da Assessoria Jurídica Regional - 11ª/AJ (substituta)