



PROCESSO : 194.540-8/2024
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
PRINCIPAL : EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA
REPRESENTANTE : NUTRANA LTDA
GUILHERME EVANGELISTA DE ALBUQUERQUE AFFI
OAB/MT 34078
JOSÉ CARLOS GUIMARÃES JUNIOR
ADVOGADOS : OAB/MT 5959
RODRIGO AUGUSTO FAGUNDES TEIXEIRA
OAB/MT 11363
RAFAEL FURLAN ZANDONADI
OAB/SP 359962
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

II – VOTO

1. Conforme artigos 10, inciso VI, 97, inciso III, e 200 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCE)¹, compete ao Relator, nos processos de representação, submeter seu voto ao Plenário quando não acolher o parecer do Ministério Público de Contas em relação ao mérito.
2. Ademais, nos moldes dos artigos 96, inciso IV, e 195, *caput*, da Resolução Normativa TCE/MT n.º 16/2021, compete ao Relator realizar o juízo de admissibilidade da representação. Em vista de estarem presentes todos os requisitos necessários, **ratifico o juízo positivo de admissibilidade** desta presente Representação de Natureza Externa.
3. No mérito, a empresa representante se insurge contra a revogação do pregão Eletrônico n.º 16/2021, realizado pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública para “*REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍCA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE REFEIÇÕES E DIETAS HOSPITALARES (COLABORADORES, FUNCIONÁRIOS, ACOMPANHANTES,*

¹ Art. 10 Compete ao Plenário:
(...)

VI - julgar as representações e denúncias, ressalvadas as hipóteses de decisão mediante julgamento singular de competência do Relator; Art. 97. Compete, ainda, ao Relator proferir decisão, mediante julgamento singular, sobre: III - o arquivamento de representação e denúncia que não preencham os requisitos de admissibilidade, a extinção do processo sem resolução do mérito e o julgamento de processos dessas mesmas espécies, **quando o parecer do Ministério Público de Contas for acolhido pelo Relator com relação ao mérito.**

Art. 200. Com a instrução completa e o parecer ministerial, o Relator elaborará relatório e voto, e encaminhará os autos para inclusão em pauta de julgamento em sessão plenária ordinária, ressalvados os casos de decisão por julgamento singular do Relator.





PACIENTES, E POLICIAIS VOLUNTÁRIOS) mediante cessão temporária de equipamentos e utensílios em regime de comodato e disponibilização de mão de obra, materiais e insumos para realização de serviços junto ao Hospital Municipal de Cuiabá”.

4. A representante narrou que venceu a licitação e que, porém, foi inabilitada após recursos administrativos interpostos por concorrentes, decisão esta revertida pelo Poder Judiciário, que confirmou sua habilitação e a declarou vencedora do Pregão n.º 16/2021.

5. Informou que a ECSP retardou a assinatura do contrato e, em 05/06/2024, decidiu revogar a licitação sob a alegação de conveniência e oportunidade, sem possibilitar o contraditório e a ampla defesa.

6. Apontou que, nesse cenário, impetrou o Mandado de Segurança n.º 1027348-30.2024.8.11.0041, em trâmite na 5ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Cuiabá/MT, no qual foi concedida a segurança pleiteada, determinando o fornecimento das cópias integrais do Processo Administrativo referente ao Pregão n.º 016/2021, tornando sem efeito o aviso de revogação e determinando à representada que se abstenha de praticar quaisquer atos concernentes à abertura de novo certame ou contratação para o mesmo objeto do Pregão n.º 16/2021.

7. Destacou que, enquanto a revogação foi formalizada, os serviços continuaram a ser prestados em caráter indenizatório pela empresa Paladar Nutri, sem contrato regular, evidenciando a falta de justificativa para a revogação do pregão e a necessidade de assinatura do contrato com a real vencedora da licitação.

8. Outrossim, aduziu que a ECSP descumpre o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre o Município de Cuiabá e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso nos autos da Representação Interventiva n.º 1017735-80.2022.8.11.000, tendo em vista que não foi observada a obrigação de garantir o prosseguimento dos procedimentos licitatórios iniciados pela Equipe de Intervenção.

9. Nesse cenário, pretende a anulação da revogação do pregão, a oficialização do contrato e o encaminhamento de ofício ao Ministério Público Estadual sobre o descumprimento do TAC.





10. Ao ser intimada para se manifestar sobre o pedido cautelar, a ECSP, por intermédio de sua Diretora Geral, Sra. Thania Zanette, se manifestou nos autos, oportunidade em que explicou que o pregão em voga foi executado durante o período da pandemia do vírus Covid-19, fato que implicou na adequação do Hospital Municipal São Benedito (HMSB) em unidade hospitalar de referência para o atendimento de pacientes infectados pelo coronavírus, bem como na readequação dos serviços prestados no Hospital Municipal de Cuiabá (HMC) para redução dos quantitativos em face da referência emprestada temporariamente ao HMSB.
11. Registrou que, com o arrefecimento da situação pandêmica e a retomada da normalidade nas duas unidades, em 05/02/2024 a nutricionista clínica, responsável técnica pelo setor no HMC, protocolou a CI n.º 021/NUT/ECSP/HMC/2024 apresentando a adequação dos serviços alimentícios às demandas atualizadas pela nova realidade do HMC, resultando na lavratura de um novo termo de referência e na necessidade de realização de novo certame, conforme ilustrado no Parecer Jurídico n.º 190/ECSP/2024, contexto em que foi revogado o Pregão Eletrônico n.º 16/2021.
12. Salientou que o Ministério Público Estadual, no Mandado de Segurança impetrado pela representante, se manifestou pela não concessão da segurança, o que, porém, não foi acolhido pelo juízo de primeiro grau, que concedeu a segurança, decisão esta que foi objeto de recurso.
13. Defendeu que o artigo 16 do Decreto Federal n.º 7.892/2013, utilizado à época do certame, apregoa expressamente que a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, bem como que a Ata de Registro de Preços (ARP) n.º 648/2023, formalizada entre a representante e a ECSP, prevê na cláusula 1.3 que a ECSP não é obrigada a afirmar aquisição nas quantidades estimadas, *“podendo ocorrer licitações específicas para aquisições do(s) objeto(s), obedecida a legislação pertinente, sendo assegurada ao fornecedor registrado a PREFERÊNCIA, em igualdade de condições”*.
14. Pontuou que, de acordo com a doutrina e jurisprudência, os atos administrativos podem ser anulados pela própria Administração Pública, de ofício, quando eivados de ilegalidade, ou revogados, por motivo de conveniência, na preservação do superior interesse público, especialmente quando a controvérsia se dá sobre uma expectativa de direito,





e não sobre um presumido direito adquirido, bem como que o licitante vencedor no procedimento licitatório é detentor de mera expectativa de direito de contratar, submetendo-se ao juízo de conveniência e oportunidade.

15. Assim, defendeu que não há direito da representante e que a extinção deste processo é medida que se impõe.

16. Após análise, a 5ª Secretaria de Controle Externo indicou que é facultada à Administração Pública a possibilidade de revisão e mesmo de decretação de nulidade de seus atos, de modo que, ao constatar a inconveniência e a inoportunidade, poderá rever seu ato e conseqüentemente revogar o processo licitatório total ou parcialmente, com vistas ao alcance de interesses públicos preestabelecidos.

17. Mencionou que, dessa forma, ocorrido motivo superveniente que faça com que o ato administrativo não seja mais adequado ao atendimento das necessidades públicas que justificaram sua edição, ou, ainda, na existência de um interesse público concreto e atual em sua eliminação, o ato deverá ser revogado.

18. Ressaltou que, no caso concreto, o Pregão Eletrônico n.º 16/2021 trata de Sistema de Registro de Preço (SRP), para futura e eventual contratação, de forma que a formalização da ARP não gera direito a contratação, mas apenas expectativa de direito, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU).

19. Reforçou que a Administração pode rever seus atos de modo a, com ou sem provocação, revogar o ato administrativo, sem que isso constitua ato ilegal ou abuso de poder, conforme súmulas n.º 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal (STF).

20. Em seguida, registrou que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendimento pela possibilidade de revogação das licitações, por razões de interesse público superveniente, mesmo após a homologação do certame, antes da assinatura do contrato, não havendo direito do vencedor do processo licitatório em assinar contrato, mas sim mera expectativa de direito, de modo que não há que se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa.

21. Ademais, indicou que o artigo 62 da Lei n.º 13.303/2016 – Lei das Estatais – dispõe que 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.

22. Entendeu que, no caso concreto, a revogação do certame foi justificada com base nas orientações e recomendações da nutricionista responsável técnica pelo setor no HMC, em função da adequação dos serviços alimentícios às demandas geradas pela nova realidade do hospital, fundamentada na perda do objeto do termo de referência e corroborada pelo parecer jurídico n.º 190/ECSP/2024.

23. Com base nessas considerações, concluiu que a revogação do certame está amparada pelos entendimentos jurisprudenciais, pelo artigo 62 da Lei Federal n.º 13.303/2016, pela Súmula n.º 473 do STF e pelos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

24. Por sua vez, o Ministério Público de Contas entendeu que, ante a revogação do Pregão n.º 016/2021, pereceu o objeto desta representação, carecendo o interesse processual desta Corte de Contas. Logo, opinou pela extinção do processo sem resolução de mérito.

25. A princípio, deixo de acolher a sugestão ministerial de extinção do processo sem resolução do mérito por perda superveniente do objeto, uma vez que a representante se insurge justamente contra o ato de revogação do Pregão Eletrônico n.º 16/2021, não havendo que se falar em ausência de interesse processual.

26. Da análise dos autos, concluo que assiste razão à Equipe Técnica.

27. Com efeito, verifica-se que a licitação sob análise foi deflagrada em contexto excepcional, durante o período pandêmico da Covid-19, o qual impôs a reestruturação emergencial dos serviços hospitalares. Nesse cenário os hospitais administrados pela ECSP sofreram adequações significativas, impactando diretamente o planejamento e a execução dos serviços de alimentação hospitalar.

28. Ultrapassado o quadro pandêmico, surgiram novas demandas e parâmetros de atendimento, devidamente apontados pela nutricionista responsável técnica, o que resultou na necessidade de elaboração de novo termo de referência, condizente com a realidade atual do HMC.





29. Tal fato, configura motivo superveniente apto a justificar a revisão do ato administrativo anteriormente praticado, nos moldes do artigo 62 da Lei n.º 13.303/2016², do artigo 49 da Lei n.º 8.666/1993³, vigente à época do certame, e da Súmula n.º 473 do STF:

Súmula 473

Enunciado

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.

30. Resta evidente, portanto, que a revogação do Pregão Eletrônico n.º 16/2021 está amparado no interesse público atual e concreto, prioritário na condução da Administração Pública, o qual prevalece sobre eventual expectativa privada. Cumpre ressaltar que, tratando-se de Sistema de Registro de Preços, a assinatura da ata não confere direito adquirido à contratação, mas apenas mera expectativa de direito, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

A ata de registro de preços (SRP) caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. **A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação** (Acórdão TCU n. 1.285/2015-Plenário⁴)

31. Nesse sentido, o § 4º do artigo 15 da Lei n.º 8.666/1993, aplicável ao caso concreto, prevê que a existência de preços registrados não obriga a administração a firmar as contratações que deles poderão advir.

32. De mais a mais, extrai-se dos autos que, além de propor a presente Representação, a representante requereu ao Ministério Público Estadual a instauração de investigação em notícia de fato relacionada ao pregão ora discutido, a qual foi indeferida⁵. No entendimento do *Parquet* Estadual:

(...) Nesse sentido, o indeferimento da instauração de procedimento investigativo se justifica pela análise minuciosa da documentação apresentada pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública, bem como pelo parecer jurídico que acompanha os autos.

² 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.

³ Art. 49. 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.

⁴ <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/registro%2520de%2520pre%25C3%25A7os%2520E%2520expectativa/%2520score%2520desc%252C%2520COLEGIAD O%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>

⁵ Documento Digital n.º 556834/2024.





Ambos demonstram que, apesar dos desafios enfrentados durante o processo licitatório e da suspensão do certame por um período prolongado, não foram identificadas irregularidades que configurassem violação aos princípios da administração pública ou que indicassem a prática de atos de improbidade administrativa. **Os documentos evidenciam que as ações tomadas pela empresa, inclusive a decisão de cancelar o Pregão nº 016/2021, foram baseadas em razões técnicas e de interesse público, sem que houvesse enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentado aos princípios de legalidade, impessoalidade e moralidade.** Ademais, o parecer jurídico esclarece que as condições que levaram à defasagem dos preços ofertados no pregão original, bem como à necessidade de ajustes no objeto da licitação, são decorrentes de fatores supervenientes e imprevisíveis, como as mudanças no perfil de atendimento após a pandemia e a repactuação do contrato de gestão. **Essas alterações no contexto operacional e econômico do Hospital Municipal de Cuiabá justificam a revisão do procedimento licitatório, sem que haja indícios de dolo ou má-fé por parte dos gestores públicos envolvidos.** Dessa forma, a ausência de provas contundentes que demonstrem a ocorrência de atos de improbidade administrativa fundamenta o indeferimento da instauração de inquérito civil, conforme previsto no art 5º, inciso IV, da Resolução nº 052/2018-CSMP. **(sem destaques no original)**

33. Ainda, consoante informado pela representante, foi protocolado Mandado de Segurança sob o n.º 1027348-30.2024.8.11.0041, em trâmite na 5ª Vara Especializada de Fazenda Pública da Comarca de Cuiabá, no qual, mediante sentença, foi tornado sem efeito o aviso de revogação e determinou-se que a ECSP se abstinhasse de praticar quaisquer atos voltados à abertura de novo certame ou à contratação para o mesmo objeto da licitação revogada.

34. Em consulta ao processo⁶, observa-se que a ECSP interpôs apelação em face da decisão supramencionada, a qual foi distribuída à Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Em sessão realizada em 05/11/2025, o colegiado deu provimento ao recurso, nos termos da ementa a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO. REVOGAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS. CONTROLE JUDICIAL DE ATO DISCRICIONÁRIO. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta contra sentença que concedeu segurança para garantir o fornecimento de cópias integrais de processo administrativo referente a pregão eletrônico e anular aviso de revogação do certame, impedindo a abertura de novo procedimento licitatório para o mesmo objeto.

II . QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se há direito líquido e certo ao fornecimento de cópias do processo administrativo referente ao pregão eletrônico, sem prova de pretensão resistida; e (ii) saber se é legítima a revogação do pregão eletrônico com base em razões de conveniência administrativa, sem violação ao devido processo legal.

III . RAZÕES DE DECIDIR

⁶ <https://consultaprocessual.tjmt.jus.br/?numeroUnico=10273483020248110041>





3. O direito ao acesso aos documentos públicos pressupõe a demonstração de negativa ou omissão da Administração, o que não foi comprovado nos autos.

4. **A revogação do pregão foi motivada por razões técnicas e parecer jurídico, com base em alteração das necessidades da Administração, o que atende aos requisitos da Lei nº 13.303/2016.**

5. A atuação do Judiciário deve se limitar à análise da legalidade do ato administrativo, sem adentrar no mérito da conveniência ou oportunidade.

6. **Não se verifica ilegalidade na revogação do certame, nem afronta ao contraditório ou ampla defesa, pois não se trata de anulação por ilegalidade, mas de revogação por interesse público superveniente.**

IV . DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso provido para reformar a sentença e denegar a segurança. Tese de julgamento: "1. A ausência de demonstração de negativa ou omissão deliberada da Administração quanto ao fornecimento de documentos impede a concessão de mandado de segurança. 2. **É legítima a revogação de licitação por empresa estatal, com base em interesse público superveniente, desde que devidamente motivada, nos termos da Lei nº 13.303/2016, não cabendo ao Judiciário reavaliar a conveniência administrativa do ato.**" (sem destaques no original)

35. Com base no exposto, em consonância com o entendimento da 5ª Secex, do *Parquet* Estadual e da Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo do TJMT, concluo que o ato de revogação decorreu de fato superveniente e se encontra justificado e alinhado ao princípio da supremacia do interesse público, inexistindo afronta à legalidade ou violação dos direitos da representante.

DISPOSITIVO DO VOTO

36. Assim, nos termos do artigo 10, inciso VI, e 200 do Regimento interno deste Tribunal, deixo de acolher o Parecer n.º 4.207/2025 do Ministério Público de Contas e, de acordo com o entendimento técnico, **VOTO** pela **improcedência** da presente Representação de Natureza Externa.

37. **É como voto.**

Cuiabá, 05 de fevereiro de 2026.

(assinatura Digital)⁷

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

⁷ Documento assinado por assinatura Digital baseada em certificado Digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

