

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo de Licitação nº 0032-01/2019
Modalidade: Pregão Presencial nº 011/2019

Objeto: *“Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria no desenvolvimento de atividades de regularização fundiária – REURB, para a regularização de imóveis, reconhecimento e legalização das posses, de núcleos urbanos informais, com demanda caracterizada e/ou a caracterizar, através de medidas técnicas, administrativas, sociais, ambientais e urbanísticas necessárias, para o trabalho social, cadastro social, cadastro físico, regularização urbanística e ambiental de aproximadamente 2.850 (dois mil e oitocentos e cinquenta) imóveis/famílias nas áreas conhecidas como Matrícula 19 contemplando 8 núcleos urbanos no Município de Canaã dos Carajás – Pará, mediante as condições estabelecidas neste edital e seus anexos”.*

O Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás - IDURB, por intermédio de seu Ilustre Presidente, devidamente nomeado (Portaria nº 619/2015 – GP), na pessoa do Ilustre Pregoeiro, submete à apreciação desta Consultoria Jurídica, o presente processo licitatório, na qual se requer análise jurídica da legalidade e conformidade dos textos de anulação do presente certame licitatório.

Com efeito, denota-se que referida contratação para fornecimento dos serviços descritos objetivava solucionar os problemas “com assentamentos ilegais, formação de favelas, ocupações e construções irregulares, diversos vazios urbanos e especulação imobiliária, refletindo-se em segregação social e espacial, baixos índices de desenvolvimento humano e graves problemas sociais, ambientais, econômicos e de gestão atuais”.

Ocorre que, após publicação de aviso do Edital nº 011/2019, verificou-se vício no instrumento convocatório, consistente na imprecisão do termo de referencia.

Pondere-se, que no despacho decisório de anulação de licitação, a autoridade superior e Diretor Presidente do IDURB,

assentiu com a conclusão do Ilustre Pregoeiro determinando a anulação do processo licitatório, nos seguintes termos:

“CONSIDERANDO o item 8 do edital nº 011/2019 que objetivava a prestação de serviços de consultoria e assessoria no desenvolvimento de atividades de regularização fundiária - Reurb, havendo imprecisão no termo de referencia, capaz de permitir a perfeita delimitação e quantificação do objeto a ser contratado, podendo causar prejuízos à Administração Pública Municipal e consequentemente a coletividade de Canaã dos Carajás, sendo vício insuperável.”

Relatado o pleito e apontando os documentos juntados, e, considerando que a autoridade máxima deste Ente Público assentiu acerca da anulação do procedimento licitatório, consoante previsto na legislação em vigor, PASSAMOS AO PARECER.

Meritoriamente, é caso de anulação do procedimento licitatório, diante da verificação de vício na sua origem, ou seja, no Edital de Licitação, como acertadamente sinalizado pela Autoridade Superior.

2

A anulação, oportuno mencionar, decorre do princípio da autotutela, consagrado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

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 e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No âmbito das licitações, a anulação encontra guarida no artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/93:

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.

Baseado nisto, o Edital do Pregão Presencial

nº 011/2019 previu:

140. A critério do INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CANAÃ DOS CARAJÁS, este Pregão poderá:

- a. Ser anulado, se houver ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado; ou
- b. Ser revogado, a juízo do INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CANAÃ DOS CARAJÁS, se for considerado inoportuno ou inconveniente ao interesse público, decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta;

No caso em tela, o vício está presente já no Ato Convocatório, mais especificamente em um de seus anexos. Em síntese, pode-se dizer que não foram fornecidas informações necessárias e precisas para que os licitantes formulassem adequadamente suas propostas, bem como que o interesse público não foi salvaguardado em sua totalidade. Senão, veja-se.

3

O Edital de Licitação, no item 8, que cuida do objeto da licitação, mencionando o Anexo I que especifica os serviços a serem contratados.

Ocorre que, no anexo I do Ato Convocatório, Termo de Referência, talvez por equívoco causado por excesso de zelo em tentar detalhar os serviços, gerou dúvida insuperável a respeito dos serviços a serem executados. Sem a precisão necessária da especificação do objeto, ou ainda a sua descrição de forma a extrapolar o pretendido pela administração pública, com potencial de lesividade ao interesse público ao inviabilizar a vantajosidade almejada no procedimento licitatório.

Segundo o Anexo I (Termo de Referência) do Edital nº 011/2019, em seu item 5 (Objeto e Objetivo) e subitem 5.1 (Objeto):

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria no desenvolvimento de atividades de regularização fundiária – REURB, para a regularização de imóveis, reconhecimento e legalização das posses, de núcleos urbanos informais, com demanda caracterizada e/ou a caracterizar, através de medidas técnicas, administrativas, sociais, ambientais e urbanísticas necessárias, para o trabalho social, cadastro social, cadastro físico, regularização urbanística e ambiental de aproximadamente 2.850 (dois mil e oitocentos e cinquenta) imóveis/famílias núcleo urbano matrícula 19 contemplando 8 núcleos urbanos no Município de Canaã dos Carajás – Pará, conforme Termo de Referência.

Já o item 8 do Anexo I (Descrição e Especificação Técnica dos Serviços):

Os serviços, em razão de sua natureza e estratégias operacionais, constituem um só bloco envolvendo os seguintes itens: **Mobilização Comunitária, Levantamento Cadastral e Físico-territorial, Diagnóstico Social, Instrução Processual e entrega de títulos**, que se desdobram em subitens. Porém, considerando as especificações metodológicas e operacionais de cada um, os detalhamentos encontram-se em itens próprios, ressaltando-se a forte inter-relação operacional entre a Mobilização Comunitária e o Diagnóstico Social.

4

Note-se que entre o objeto e a descrição e especificação técnica dos serviços há uma discrepância, principalmente pelo fato do objeto ser mais amplo do que, aparentemente, a Autarquia pretendia contratar.

Ainda em relação ao item 9 do Anexo I, veja-se que ele se desdobra até o subitem 8.6.5, chegando-se a soma de cerca de 40 subitens. Este nível de detalhamento, por um lado pode ter a sua causa no excesso de zelo devido à má qualidade dos serviços prestados à administração pública em geral, mas este nível de detalhamento pode levar a confusão, principalmente, quanto a dificuldade de estabelecer se a contratação é a de um projeto de regularização urbana completo, ou de parcelas de serviços para a realização de mobilização comunitária, levantamento cadastral e físico territorial, diagnóstico social, instrução processual e entrega de títulos.

Nossa jurisprudência pátria, emanada do Tribunal de Contas da União (TCU) não destoa do entendimento demonstrado acima, na medida em que considera causa de anulação do procedimento licitatório quando há imprecisão do objeto causado pelo Termo de Referência, *verbis*:

A inexistência de projeto básico completo e com nível de precisão adequado, capaz de permitir a perfeita delimitação e quantificação do objeto a ser contratado, enseja a anulação do certame licitatório.
(Acórdão 212/2013-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE)

Dessa forma e, considerando todo o exposto, opinamos, salvo entendimento em contrário que, quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto à anulação do procedimento licitatório para a pretendida contratação.

Quanto a necessidade de se oportunizar o contraditório e a ampla defesa, conforme precedente do TCU, é prescindível a observância daqueles princípios devido o certame licitatório encontrar-se em fase incipiente, senão veja-se:

Somente é exigível a observância das disposições do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 (contraditório e ampla defesa) quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído com a adjudicação do objeto, gera direitos subjetivos ao licitante vencedor, ou em casos de revogação ou de anulação em que o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como o causador do desfazimento do certame.
(Acórdão 2656/2019-Plenário I Relatora: Ana Arraes)

Por derradeiro, conclui-se ainda que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, todos insculpidos pelo artigo 37, da Constituição Federal, estão presentes no caso sob exame, de modo que a anulação está em conformidade com a legislação que rege a matéria.

Colocamo-nos à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos.

Cordialmente.

Marco Antonio Scaff Manna
OAB/SP nº 335.582