

PARECER Nº 117/2021 – PROJU/SEMOMB

PROTOCOLO: 00004892/2021

REQUERENTE: SUPER/SEMOMB

ASSUNTO: REVOGAÇÃO DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 001/2020 - SEMOMB/PMB, MOTIVADO PELA MUDANÇA NO TERMO DE REFERÊNCIA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE PRSTADORES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES POR GUINCHO. POSSIBILIDADE LEGAL. NOVO PROCESSO DE CREDENCIAMENTO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico para analisar o processo de Credenciamento nº 001/2020/SEMOMB da SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA DE MOBILIDADE URBANA DE BELÉM – SEMOMB, o qual estava na fase de habilitação documental da licitação na Modalidade Credenciamento de Prestadores de Serviços de Transporte por Guincho.

No caso em tela, os autos tratam sobre o processo de credenciamento nº 001/2020/SEMOMB de empresa especializada para prestar serviços de transportes por guincho para atender as necessidades da Autarquia.

Cumpre relatar que o processo em epígrafe se encontra instruído, em síntese, com os seguintes documentos:

- a) Termo de Referência;
- b) E-mails;
- c) Termo de Referência ajustado;
- d) Manifestação/CTIN;
- e) Contrato de Credenciamento nº028/2014 – SEMOMB;
- f) Termos Aditivos do Contrato;
- g) Ata de Sessão de Análise e Julgamento da Documentação apresentada ao processo de credenciamento nº 001/2020 – SEMOMB.
- h) Ata de Sessão de realização de Credenciamento;

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre uma série de outros que marcam o regime jurídico-administrativo. Dentre estes, o primeiro a ser referido é o princípio da legalidade.

No caso em questão, verificou-se que o Termo de Referência atualizado que compõe o Edital, dá-se de modo diverso ao anteriormente praticado, visto que o valor para a prestação dos serviços de exploração de remoção a remuneração se dará no percentual de 15% (quinze por cento) para a Autarquia e 85% (oitenta e cinco por cento) para a Empresa credenciada.

Conforme a Ata da Sessão de Análise e Julgamento de Documentação, a Comissão designada para o processo decidiu não habilitar na fase documental a empresa Auto Socorro Puma Eireli, única empresa que compareceu na abertura da sessão de credenciamento.

Nesta senda, verifica-se a possibilidade de revogação do credenciamento, de acordo com o que está expressamente previsto no art. 49 da Lei nº 8.666/93. Senão, vejamos:

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.

São, pois, distintas as hipóteses de revogação e de anulação, correspondendo esta última ao reconhecimento pela própria Administração do vício do ato administrativo, desfazendo-o e a seus efeitos (caso existentes) e aquela ao desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do interesse público.

A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público, de modo que, no exercício de competência discricionária, a administração desfaz seu ato anterior por reputá-lo incompatível com o interesse público.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público. Senão, vejamos a Lei nº 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.

Vale ressaltar que tanto na revogação quanto na anulação, não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de ato administrativo auto executável.

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, deve-se dizer que *“a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los”*.

Conforme jurisprudência, verifica-se questão semelhante ao caso analisado:

ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO ANTES DE HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. I. Entendimento jurisprudencial que acolhe a revogação da licitação nos casos em que - como na hipótese dos autos - tal medida ocorre antes da adjudicação do correspondente objeto, bem como por motivos devidamente fundamentados e cuja legitimidade a licitante não tenha logrado infirmar. II. Apelação conhecida e não provida. (TRF-1 - AI: 00571726520104013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 26/06/2017, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 03/07/2017)

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Cabe inferir que o Termo de Referência é o documento preparado que expressa as informações diversas levantadas em torno de um dado objeto ou serviço que servirá de fonte para guiar a aquisição ou a contratação dos serviços. E por constar como sendo um anexo do edital, torna-se imprescindível uma definição precisa, suficiente, e clara do objeto pretendido, o que se mostra diverso a termo de referência anterior para a mesma atividade.

O ilustre professor Marçal Justen Filho em sua obra “Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico” trata acerca do Termo de Referência. Vejamos o entendimento:

A função e a natureza do termo equivalem às do projeto executivo, previsto na Lei nº 8.666/93. Aliás, é irrelevante a denominação atribuída, eis que o fundamental é a satisfação do dever administrativo de planejamento sério e satisfatório acerca da futura contratação. (...) Ou seja, **não é possível remeter a solução de dificuldades e problemas para momento posterior à formalização da contratação. Mais precisamente, a formação da contratação deverá contemplar todos os elementos fundamentais. E, indo ainda mais longe, é necessário que a administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação.** (grifo nosso).

Verifica-se, portanto, a importância de uma descrição minuciosa do objeto, a fim de evitar que a Administração venha arcar com soluções não previstas no contrato ou, ainda, que venha sofrer ônus de custear atividade de forma diversa do que pretende, por falta de previsão.

Ressaltamos que o processo encontra-se suspenso, vez que, conforme parecer da área competente, a empresa não apresentou documentos de qualificação técnica de acordo com o edital, fato que fez não ocorrer a sua habilitação.

De acordo com a Ata da Sessão de análise e Julgamento da Documentação apresentada ao Processo de Credenciamento nº 001/2020, a empresa não apresentou documentos nos moldes do item 7.1.1.4 “b” – Apólice de seguro, não apresentando documentos de 06 (seis) veículos conforme o termo de referência.

Além disso, verifica-se que o processo está suspenso em razão de solicitação da Comissão Administrativa de Transição, o que ocorreu através do Ofício nº 008/2020, publicado no Diário Oficial do Município do dia 22/12/2020. Assim, foi sugerido pelo

Controle Interno uma mudança necessária para adequar à nova realidade, ou melhor, ao novo objeto, de forma a garantir a qualidade e eficiência no serviço a ser prestado.

Assentada tais considerações, cumpre-nos tecer algumas observações referentes ao processo de credenciamento. Esse controle que a administração exerce sobre seus atos caracteriza o princípio administrativo da autotutela administrativa, o qual foi firmado legalmente por duas súmulas:

Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal – “A administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos”.

Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal – “A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; **ou revoga-los, por motivo de conveniência e oportunidade, rejeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial**”. (Grifo nosso)

Essas súmulas estabelecem então que a Administração poderá revogar, por motivo de interesse público, ou anular, em caso de ilegalidade de seus atos. Deve-se falar que a suspensão do processo de credenciamento ocorreu por solicitação da Comissão Administrativa de Transição.

Portanto, não há qualquer lesão ao instituto do contraditório e da ampla defesa, vez que não houve contratação alguma. Senão, vejamos o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO CONFIGURADA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA. REVOGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO. REVISÃO DO JULGADO COMBATIDO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIO REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 2. "O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. O vencedor do processo licitatório não é titular de nenhum direito antes da assinatura do contrato. Tem mera expectativa de direito, não se podendo falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa, previstos no § 3º do artigo 49 da Lei nº 8.666/93" (RMS 30.481/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009). 3. No mais, o Tribunal de origem, com base no contexto fático-probatório dos autos, concluiu que ficou configurado o interesse público na revogação do certame em comento, ao considerar a necessidade de se garantir tratamento isonômico às partes, facultando aos licitantes a

apresentação de novas propostas. É inviável, portanto, analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(STJ - REsp: 1731246 SE 2018/0050068-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2018)

Cabe ressaltar, porém, que é necessária a ocorrência de fato superveniente e de motivação para que o procedimento seja revogado, ou seja, interesse público que tenha tornado o procedimento inconveniente e inoportuno, diversamente do que ocorre com a anulação, que pode ser total ou parcial, não é possível a revogação de um simples ato do procedimento licitatório, como o termo de referência, por exemplo.

Ocorrendo motivo de interesse público que desaconselhe a contratação do objeto da licitação, é todo o procedimento que se revoga.

Feitas estas considerações, verifica-se que a legislação e jurisprudência pátria garantem à autoridade competente poder decisório para determinar a revogação do edital de credenciamento que reputar inconveniente e inoportuno aos interesses da Administração, sendo lastreada a decisão em fato superveniente, e conforme justificativa constante na instrução processual, ocasionando a necessidade de alteração no Termo de Referência de acordo com Órgão Gestor, culminando com a necessidade de uma maior organização e clareza no termo de referência, bem como nos termos da contratação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, concluímos pela possibilidade de revogação do Edital de Credenciamento de Prestadores de Serviços de Transporte por Guincho – SEMOB/PMB pela autoridade competente, baseado no poder discricionário garantido pela legislação em vigor.

Ressalvamos, todavia, o caráter meramente opinativo do presente parecer, e principalmente verificado o respeito à competência do Procurador-Chefe, em acatá-lo e encaminhá-lo à Diretora-Superintendente da SEMOB, para conhecimento e apreciação,

podendo ainda, a autoridade superior entender de forma diversa para atender melhor o interesse público e às necessidades desta Administração Pública.

É o parecer.

Belém, 10 de maio de 2021.

**IGOR
OLIVEIRA
CARDOSO** Assinado de forma
digital por IGOR
OLIVEIRA CARDOSO
Dados: 2021.05.10
16:10:29 -03'00'

IGOR OLIVEIRA CARDOSO
Assessor Jurídico – PROJU/SEMOMB
OAB/PA nº 26.300

APROVADO
**ROLF
EUGEN
ERICHSEN** Assinado de forma
digital por ROLF
EUGEN ERICHSEN
Dados: 2021.05.10
16:21:47 -03'00'

ROLF EUGEN ERICHSEN.
Procurador-Chefe da SEMOB - OAB/PA: 13.922