



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA CAER



PARECER Nº. 098/2025

PROCESSO Nº. 265/2023 – Vol. II

INTERESSADO: Divisão de Transportes e Serviços Gerais - DTR

DESTINO: Superintendência de Auditoria Interna - SAUDI

ASSUNTO: Reanálise de Procedimento Administrativo – fase interna

1. SUCINTO RELATO DO FEITO

Trata-se do Parecer/SAUDI nº 379/2025, da lavra da Superintendente de Auditoria Interna (SAUDI) desta Companhia às fls. 392/393, dos autos, recomendando a não retirada e/ou modificação do Item 3.4.8, do Instrumento Convocatório, entendendo pela sua manutenção, de forma a preservar a lógica contratual e evitar prejuízos a correta execução e fiscalização do contrato.

Que, considerando a relevância jurídica do tema e os apontamentos exarados por esta SAUDI, recomenda uma nova análise jurídica sobre a questão, para que se avalie a possibilidade de revisão da decisão que acolheu a impugnação apresentada pela empresa interessada.

Em sua justificativa (motivação) a Superintendência de Auditoria Interna (SAUDI), em suma aduz que entende que o acolhimento da impugnação implica alteração substancial da cadeia de responsabilidade contratuais originalmente prevista, pois o contrato em questão é firmado exclusivamente entre a CAER e a empresa Gerenciadora, não havendo vínculo jurídico direto entre a CAER e os estabelecimentos da rede credenciada (postos de combustíveis).

Aduz ainda, que a proposta de permitir que os postos emitam notas fiscais diretamente em nome da CAER, como se houvesse vínculo contratual entre eles, poderá comprometer a rastreabilidade, legalidade e regularidade dos pagamentos, tendo em vista que não há contrato entre a CAER e tais estabelecimentos.

Destaca que permitir o pagamento com base em nota fiscal emitida diretamente pelo posto de combustível comprometeria a fiscalização contratual, dificultando a comprovação de que o pagamento está sendo feito com base nas obrigações assumidas no contrato, bem como a segurança jurídica, uma vez que os pagamentos a fornecedores sem vínculo contratual direto com a Administração.

Vale ressaltar, que a questão ora levantada já fora enfrentada pela SAUDI por meio do Parecer/SAUDI nº 1121/2024, às fls. 346/346-v, dos autos, o qual na oportunidade opinou pelo prosseguimento do presente processo, bem como por esta Unidade orientadora através do Parecer Jurídico nº 136/2024 (fls.261/262-v), o qual opinou pelo deferimento em parte, ou seja, pelo deferimento apenas em relação ao Item 3.4.8, do Instrumento Convocatório.

Sendo assim, vieram os autos a esta Superintendência Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico, o que o faz nos termos do artigo 63, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos

1 de 1
Túlio M. Silva
OAB/RN 914
Advogado

Companhia de Águas e Esgotos de Roraima - CAER

Rua Melvin Jones, nº 219, São Pedro - Boa Vista - Roraima – CEP: 69.306.610

SITE: www.caer.com.br



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
“AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS”
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA CAER

(RILC) da CAER.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, é importante ressaltar que o presente parecer jurídico é opinativo, portanto, não possui efeito vinculante, visto que para realizar seus atos administrativos, a Administração o fará com observância as normas e aos princípios que regem os processos administrativos, e, especial a Lei Federal nº 13.303/2016 e o Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da CAER.

Em relação ao caso ora sob exame, cabe primeiramente esclarecer que a contratação de empresa gerenciadora de fornecimento de combustíveis, é o modo de contratação em que a Administração transfere a empresa especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis para abastecimento de frotas de veículos, por meio de rede credenciada de postos de abastecimento localizados em âmbito Estadual, Regional ou Nacional.

Nessa prisma, o modelo de contratação de empresa gerenciadora possibilita que uma rede de postos credenciados em várias localidades atenda a demanda da Administração, onde a necessidade surgir, evitando-se o uso de suprimento de fundos, sujeito a excessos e impropriedades.

Na prática, o agente público autorizado efetua o abastecimento de veículo em qualquer dos postos credenciados pela empresa gerenciadora, por meio da utilização de um cartão magnético, obrigando-se esta última a apresentar relatórios de gastos (consumo), preços praticados, identificação do usuário e dos postos de combustíveis fornecedores, bem como nota fiscal para fins de pagamento por parte desta Administração Pública.

Neste sentido, a Corte de Contas da União anotou, acerca da economicidade gerada na contratação de empresa gerenciadora de combustível que: *in verbis*;

“(...) o documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 304/315, v. 1), versando sobre o uso do sistema de gerenciamento de frota do DPF no abastecimento de combustíveis - embora de objeto diverso ao que ora se analisa (manutenção) - assinala um potencial de redução de gastos da ordem de R\$ 1,76 milhão por ano (grifo não consta do original), o que, ao sentir do (...) tornam otimista as expectativas quanto à diminuição de custos pelas implementação de tal sistema de gerenciamento para manutenção de veículos (Acórdão nº 2731/2009, Plenário).” (grifo nosso)

Assim, o uso do sistema de gerenciamento de frota por parte da CAER no abastecimento de combustíveis, trata-se na verdade de um sistema de gestão, portanto, de uma atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração Pública, o que a lei de regência define expressamente como serviço.

Noutro giro, fincadas tais premissas, passaremos à análise de mérito do caso ora sob exame. Em que pese o entendimento exarado por esta Unidade orientadora no Parecer Jurídico nº 136/2024

Companhia de Águas e Esgotos de Roraima - CAER
Rua Melvin Jones, nº 219, São Pedro - Boa Vista - Roraima - CEP: 69.306.610
SITE: www.caer.com.br

Companhia de Águas e Esgotos de Roraima - CAER

Rua Melvin Jones, nº 219, São Pedro - Boa Vista - Roraima - CEP: 69.306.610

SITE: www.caer.com.br

Túlio M. Silva
OAB/RN 914
Advogado



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA CAER



(fls.261/262-v), a Administração Pública possui a prerrogativa rever os seus atos que entender ilegais ou inoportunos e/ou inconvenientes.

Tal prerrogativa está consagrada no princípio da autotutela, prevista na Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal (STF), que assim dispõe: *verbis*:

"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."

Deste modo, a Súmula 473 do STF, que trata do princípio da autotutela administrativa, estabelece que a administração pode anular seus próprios atos quando ilegais, sem que disso surjam direitos, ou revogá-los por motivos de conveniência ou oportunidade, o que me parece ser o caso dos autos, respeitados os direitos adquiridos, e sem prejuízo da apreciação judicial.

Nessa esteira, é entendimento Jurisprudencial: *in verbis*:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 64777 - AP (2020/0263484-6) DECISÃO Vistos. Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por ALPHA COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI, com base nos arts. 105, II, b, da Constituição da República e 1.027, II, a, do Código de Processo Civil de 2015, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, assim ementado (fls. 1.136/1.145e): CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. SÚMULAS 346 e 473 DO STF. LEI Nº 8.666/93. ILEGALIDADE DO ATO NÃO COMPROVADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA. 1) A exegese do art. 49 da Lei n.º 8.666/93 e Súmulas 346 e 473 do STF denotam que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, pois eventual celebração do negócio jurídico se subsume ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, e na anulação não tendo direito algum o vencedor. Precedente STJ. 2) Não implica violação a direito líquido e certo da licitante declarada vencedora a atuação devida e esperada da Administração Pública de anular licitação inquinada de vícios, inexistindo, portanto, fundamento fático-jurídico para o deferimento da segurança. 3) Ordem denegada. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 1.223/1.231e).

(...).

Com efeito, o mandamus jamais questionou a capacidade da Administração Pública de revogar e anular seus próprios atos e o que se trouxe à apreciação do d. Juízo da Origem foram os limites legais impostos ao exercício desse poder ante o dever de observação do devido processo legal no âmbito dos procedimentos administrativos. Isso porque o art. 49 da Lei n. 8.666/93 (Lei das Licitações) prevê expressamente que, na hipótese de anulação da licitação, cabe à autoridade competente para a sua aprovação apresentar parecer escrito e devidamente fundamentado, assegurando o contraditório e a ampla defesa.

(...).

É que pelo princípio da autotutela, a Administração Pública pode, a qualquer tempo, anular seus atos por vícios de ilegalidade, considerando que "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"

5417 2018
11/02/2023

Companhia de Águas e Esgotos de Roraima - CAER

Rua Melvin Jones, nº 219, São Pedro - Boa Vista - Roraima - CEP: 69.306.610

SITE: www.caer.com.br

Túlio A. Silva
OAB/RP 914
Advogado



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA CAER

(MEDAUAR. Odete. Direito Administrativo Moderno. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 130). Inclusive, insta asseverar que a exegese do art. 49 da Lei n.º 8.666/93 e Súmulas 346 e 473 do STF denotam que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, sendo certo que eventual celebração do negócio jurídico se subsume ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública (RMS 22.447/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 18/02/2009). Veja-se: (...) Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente assentado que "Na anulação não há direito algum para o ganhador da licitação" (MS 12.047/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/03/2007, DJ 16/04/2007, p. 154). Ademais, no caso, nem há que se falar em violação ao direito de contraditório e de ampla defesa, pois as licitantes foram intimadas para se manifestar sobre o ato administrativo. (...) Destarte, considerando que a Administração anulou a licitação por vícios no procedimento licitatório que comprometem o interesse público e a competitividade, inexistente a comprovação de direito líquido e certo da impetrante a ser assegurado pela via estreita do Mandado de Segurança. (...)." (destaque nosso)

Isso significa que a Administração Pública pode corrigir seus próprios erros, mesmo após a publicação do ato, sem que seja necessário recorrer ao poder judiciário, tratando-se, portanto, de um poder-dever, ou seja uma obrigação. Sendo assim, o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois como já dito, se trata de um poder-dever de ofício da administração.

Importante salientar, que o poder de autotutela não é ilimitado, sendo necessário respeitar os princípios constitucionais e os regramentos da lei.

Tal entendimento, se dá também em razão que ainda na hipótese de o objeto licitado tivesse sido adjudicado para alguma empresa licitante (vencedora), referida adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, pois eventual celebração do negócio jurídico se submete ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração pública.

Sendo assim, tendo em vista que esta Administração possui a prerrogativa de exercer o controle de legalidade de seus próprios atos, em decorrência do poder de autotutela, bem como por força do Item 3.4.9, do Instrumento Convocatório (TR), uma vez que os integrantes da rede credenciada da pretensa Contratada não poderá ter qualquer vínculo ou relação financeira com aquela, é que esta Unidade orientadora recomenda que seja anulada a decisão que deferiu a impugnação apresentada às fls. 242/249, dos autos, em relação ao Item 3.4.8, do edital.

Com relação as recomendações feitas pelos órgãos/setores de Assessoramento ou Consultoria jurídica, acerca de processos licitatórios, é entendimento do TCU: *in verbis*:

"Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb)(Acórdão 2503/2024 - 2º Câmara - TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes)"

Companhia de Águas e Esgotos de Roraima - CAER
Rua Melvin Jones, nº 219, São Pedro - Boa Vista - Roraima - CEP: 69.306.610
SITE: www.caer.com.br

Túlio M. Silva
OAB/RN 914
Advogado



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA CAER



Por fim, as opiniões expressas neste parecer jurídico foram emitidas considerando as informações e documentos que instruem o presente feito, com base na legislação vigente e na jurisprudência atualizada até esta data.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, abstraídas as questões técnicas e de economicidade apreciados pela área demandante, em consonância com o Parecer/SAUDI nº 379/2025, bem como do poder de autotutela (Súmula 473 - STF), é que esta Superintendência Jurídica recomenda que seja anulada a decisão exarada pela Agente de licitação às fls. 267/267-v, dos autos, que concedeu provimento a impugnação apresentada pela parte impugnante, para fins de readequar o edital, mantendo-se assim intacta a redação do Item 3.4.8, do Instrumento Convocatório (TR).

Caso o presente Parecer Jurídico seja acolhido pela Autoridade Superior, esta Unidade orientadora recomenda que seja observado o direito do contraditório e ampla defesa, devendo ser a parte impugnante intimada, para querendo, apresente recurso dentro do prazo legal, se for o caso.

Esse é o parecer.

Boa Vista/RR, 07 de Maio de 2025.

TÚLIO MAGALHÃES DA SILVA
PARECERISTA - CAER
OAB/RR 914

5 de