



PARECER JURÍDICO Nº 02/2022 – EMLUME

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO. PODER DISCRICIONÁRIO. INTERESSE PÚBLICO POR FATO SUPERVENIENTE. POSSIBILIDADE. ART.62 DA LEI FEDERAL Nº 13.303/16. SÚMULAS 346 E 473 STF.

1-OBJETIVO

Cuidam os presentes autos de consulta formulada pelo Diretor Presidente da EMLUME - Empresa Municipal de Energia e Iluminação Pública do Jaboatão dos Guararapes, o Sr. Paulo Roberto Sales Lages (CI nº 12, datada de 19.04.2022) para que seja emitido o devido posicionamento jurídico, considerando a Nota Técnica nº 007/2022, datada de 22.04.2022, formulada pelo Gerente de Geração e Eficiência Energética, atual gestor do contrato de manutenção do parque de iluminação pública do Município, que emite questionamentos sobre o possível aditamento do Contrato nº 012/2018, a viabilidade da conclusão do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME e o cronograma atual do Processo de Concorrência Pública nº 001.2022.CONC.001.EMLUME, cujos objetos se sobrepõe:

Objeto do Contrato nº 012/2018 - Contratação de pessoa jurídica para a prestação de forma contínua dos serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de material e equipes de mão de obra, compreendendo as atividades constantes no Termo de Referência, para todo o parque de iluminação pública e fontes luminosas do município do Jaboatão.

Objeto do Processo Licitatório nº 001.2021.PE.001.EMLUME - Execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva e de melhorias do sistema de iluminação pública do Município de Jaboatão dos Guararapes com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos.

Objeto da Concorrência Pública - Delegação, por meio de concessão administrativa, da prestação dos SERVIÇOS e execução de obras de ILUMINAÇÃO PÚBLICA no MUNICÍPIO.

O Contrato nº 12/2018 prevê no seu 4º Aditivo, um termo final da vigência contratual para 09.05.2022, devendo ter seu prazo final de vigência antecipado em decorrência da



expedição da Ordem de Serviço oriunda do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME, o que até a presente data não ocorreu.

Atualmente, o processo licitatório nº 001.2021.PE.001.EMLUME, acima mencionado, encontra-se pendente de julgamento de recurso administrativo, interposto pela empresa PROVALE ENERGIA EIRELI e contrarrazões.

O processo de Concorrência pública para concessão administrativa, visando a execução de obras e prestação de serviços relativos à modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública do Jaboatão dos Guararapes – PE , cuja **sessão pública ocorreu no dia 16.03.2022**, teve o seu **Termo de Homologação e Adjudicação publicado no Diário Oficial do Município e no site da EMLUME no dia 09.04.2022**, com prazo previsto para assinatura do contrato de concessão para **60 (sessenta) dias** , contados da publicação pela Comissão Especial de Licitação da decisão sobre os recursos e respectivas impugnações, cujo prazo recursal findou-se em 07.04.2022 e transcorreu *in albis*.

Aduz-se que o cerne da questão cinge-se ao aditamento do contrato vigente nº 012/2018-SEINFRA, considerando a **possibilidade da não homologação do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME, em virtude da previsão de Cláusula Resolutiva** no Termo de Referência e na Matriz de Risco, ambos componentes do Edital do certame em questão, que dispõe que o contrato poderá ser rescindido resolutivamente, **após o 12º mês de contrato**, exclusivamente se ocorrer o término do processo licitatório da PPP (Parceria Público Privada) de iluminação pública, com a expedição da Ordem de Serviço oriunda do contrato de concessão e conseqüente início da operação de manutenção por parte do concessionário arrematante da PPP de Iluminação Pública (Parceria Público-Privada).

2- DOCUMENTOS ACOSTADOS:

- 2.1 Nota Técnica nº 007/2022 datada de 22.04.2022.
- 2.2 CI nº 12/2022 - EMLUME, datada de 19.04.2022
- 2.3 Ata da Sessão Pública do Leilão nº 01/2022, datada de 16.03.22.
- 2.4 Termo de Homologação e Adjudicação da Concorrência Pública nº 001/2022
- 2.5 Cronograma da Licitação - Anexo 11
- 2.6 Contrato nº 012/2018
- 2.7 Aditivos ao Contrato nº 012/2018



2.8 Apostilamento

2.9 Edital e Anexos do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME

3- NOTA TÉCNICA Nº 007/2022

A Nota Técnica nº 007/2022, elaborada pelo gestor do contrato firmado com a empresa PROVALE ENERGIA EIRELI, empresa responsável pela manutenção do parque de iluminação pública, trata inicialmente acerca da avaliação dos riscos em virtude de uma possível descontinuidade na prestação do serviço de manutenção do parque de iluminação pública, diante da possibilidade de sobreposição de dois contratos com o mesmo objeto.

Enfatiza o seu questionamento na possibilidade de sobreposição do contrato oriundo do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME, caso se proceda com a homologação da licitação, com o contrato da Concessão Administrativa.

Aduz o Parecer Técnico:

"Mesmo que os ritos do processo licitatório e da Concessão Administrativa (PPP) sejam cumpridos em um prazo suficiente para que não haja descontinuidade, devemos analisar outro ponto.

O Edital do processo licitatório prevê um período de 24(vinte e quatro) meses de vigência com cláusula resolutiva a partir do 12º mês, contados da assinatura do contrato, ou seja, após o dia 10/05/2023.

Como vimos no item 2 desta Nota Técnica, a Concessionária da PPP tem a previsão de assumir o controle operacional em 12/09/2022, iniciando a prestação de seus serviços.

Assim, neste cenário, durante um período de quase 07 (sete) meses, entre 12/09/2022 e 10/05/2023, teríamos dois contratos simultâneos com o mesmo objeto no município do Jaboatão dos Guararapes, ambos com obrigatoriedade de remuneração, pois a PPP tem sua remuneração fixa mensal estabelecida na sessão pública, e o contrato de manutenção mesmo que não tenha requisição de serviços a serem prestados possui valores fixos que devem ser pagos, implicando assim prejuízo ao erário."

Assim, com base no exposto acima, adentramos na apreciação jurídica.

4- APRECIÇÃO JURÍDICA

Com base no que foi explicitado na **Nota Técnica** que trouxe à baila a Resolução da ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica nº 1000/2021, que ratifica o repasse da gestão de seus ativos de iluminação pública ao poder público municipal, bem como o



grande desafio dos municípios em gerir esse parque, torna-se visível a atratividade das Parcerias Público Privadas - PPP nessa gestão. Assim também o município do Jaboatão dos Guararapes quando procedeu com a contratação do BNDES para estruturação e modelagem de projeto para uma PPP de iluminação pública.

Considerando o prazo dos estudos e modelagem para implantação da PPP do município, e observando a Recomendação do TCE relacionado ao contrato vigente de manutenção dos serviços de iluminação pública, a EMLUME, em **08.10.2021**, deflagrou processo licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME, para **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA E DE MELHORIAS NO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO JABOATÃO DOS GUARARAPES/PE, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS**, considerando tratar-se de um serviço público contínuo.

Ressalta-se que a minuta do contrato que compõe o Edital do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME prevê uma vigência de 24(vinte e quatro) meses, com cláusula resolutiva, onde somente poderá ocorrer a rescisão contratual após o 12º mês da assinatura do contrato de manutenção.

Ocorre que a modelagem e estruturação do projeto para a implantação de uma PPP no município foi concluída em tempo bastante exíguo, com a ocorrência da sessão pública em 16.03.2022 e homologação e adjudicação do licitante vencedor no dia 09.04.2022, enquanto que o processo licitatório descrito acima estava sob recurso neste período, estando atualmente em fase de análise de recurso e contrarrazões.

É com base na explanação supra, que os autos são trazidos para apreciação jurídica, buscando análise quanto a possibilidade de revogação do processo licitatório em curso, pendente ainda de homologação e aditamento ao contrato vigente dos serviços de manutenção de iluminação pública.

Preambularmente, ressalta-se que a Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre uma série de outros que marcam o regime jurídico administrativo.



Nessa seara, a Lei nº 13.303/16 prevê a hipótese de revogação da licitação que for considerada inoportuna ou inconveniente ao interesse público, decorrente de **fato superveniente** comprovado, que constitua óbice manifesto e incontornável, o que está sendo demonstrado na Nota Técnica nº 007/2022 da lavra do gestor do contrato da PROVALE ENERGIA EIRELI.

Como é sabido, na revogação, o desfazimento do ato administrativo não decorre de vício ou defeito, muito pelo contrário, somente se alude à revogação se o ato for válido e perfeito, uma vez que se for defeituoso, o remédio cabível seria a anulação.

A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativo 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.

Dispõe a Lei das Estatais, no seu art.62:

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 (....)**

E continua no § 3º:

§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 a ampla defesa.

O poder-dever da Administração Pública de rever seus próprios atos (**princípio da autotutela dos atos administrativos**) decorre exatamente da necessidade de resguardar o interesse público, revogando e anulando atos administrativos que, mesmo depois de praticados, se tornem **lesivos aos interesse da administração**, lição assentada pelo STF no enunciado das Súmulas 346 e 473:

"STF Súmula nº 346 – Administração Pública – Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos."

"STF Súmula nº 473 – Administração Pública – Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos: 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."

Igualmente o entendimento do TCU:

"1. O juízo de conveniência e oportunidade a respeito da revogação da licitação é, pela sua própria natureza ato discricionário, privativo da autoridade administrativa, que deve resguardar o interesse público.

2. A revogação de licitação em andamento com base em interesse público devidamente justificado não exige o estabelecimento do contraditório e ampla defesa, visto que não se concretizou o direito adquirido nem o ato jurídico perfeito, decorrente da adjudicação do objeto licitado". (Acórdão 111/2007, Plenário, rel.Min.Ubirtan Aguiar)."

Cabe ressaltar, porém, que é necessária a ocorrência de fato superveniente e de motivação para que o procedimento da licitação seja revogado pautado no interesse público e, 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 julgamento, por exemplo.

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

Ressaltamos que a competência para revogar a licitação é da mesma autoridade que possui competência para homologar o procedimento, estando também disposto no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMLUME:

Art. 61. O procedimento de licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado e numerado, contendo a autorização da autoridade competente, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso financeiro para a contratação, os quais serão juntados oportunamente.

(....)

XXIII. Despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, devidamente fundamentados;

Art. 72. (....)

§ 4º. (....)

I. Na hipótese de ilegalidade insanável, anular a licitação total ou parcialmente;

II. (....)

III. Na hipótese de revogação deverá dar publicidade e informar os licitantes participantes.



Art. 110. Exaurida a negociação, o procedimento licitatório será encerrado e os autos encaminhados à Autoridade Superior, que poderá:

I- (...)

II- (...)

III- **Revogar o procedimento por motivo de interesse público decorrente de fatos supervenientes, que constitua óbice manifesto incontornável; ou**

IV- (...)

6-CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

CONSIDERANDO que o presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a reexame, essa gerência não adentrou nos aspectos técnicos e econômicos;

CONSIDERANDO que a condução da análise jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal nº 8.906./94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB;

CONSIDERANDO que para a confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (art.2º §3º da Lei Federal nº 8.906./94), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que o presente parecer não é vinculativo, podendo ou não ser seguido, segundo sua conveniência e finalidade;

CONSIDERANDO que o Parecer Técnico trazido aos autos traduz a ocorrência de fato superveniente e de motivação para a revogação do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME;

CONSIDERANDO que o processo licitatório 001.2021.PE001.EMLUME não se apresenta mais conveniente à entidade estatal, na medida em que a contratação dele decorrente não é oportuna, ou até mesmo prejudicial ao erário quando se constata sobreposição de contratos com o mesmo fim, em virtude do prazo mínimo de vigência contratual, qual seja, 12(doze) meses;

CONSIDERANDO a previsão da Revogação no Edital do Processo Licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME, que assegura a autoridade superior da EMLUME, o direito de, no interesse da Administração Pública, revogar a licitação por razões de conveniência e oportunidade;

CONCLUI-SE pela revogação do processo licitatório nº 001.2021.PE001.EMLUME, concedendo aos licitantes prazo de 05(cinco) dias para que manifestem interesse em



PREFEITURA DO
JABOATÃO
DOS GUARARAPES

EMLUME
Empresa Municipal de Energia e
Iluminação Pública
GERÊNCIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

contestar o respectivo ato.

CONCLUI-SE também pela conseqüente possibilidade de aditamento ao Contrato nº 012/2018-SEINFRA, por mais 12(doze) meses, considerando tratar-se de um serviço contínuo, contratado à luz da Lei Federal nº 8.666/93, com base no art.57, inciso II, da Lei 8.666/93, desde que expressa Cláusula Resolutiva, a partir da expedição da Ordem de Serviço à Concessionária, a fim de evitar prejuízo ao erário, com a sobreposição de contratos com o mesmo fim.

É o parecer, S.M.J.

Jaboatão dos Guararapes/PE, 22 de abril de 2022.

Olímpia Aguiar Falcão
OAB/PE 26.951