



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 263/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE LÂMPADAS E LUMINÁRIAS

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE LÂMPADAS E LUMINÁRIAS COM TECNOLOGIA DE LED, PARA ILUMINAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS. LEGALIDADE.

Senhora Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 101/2022 encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de licitação e anexos, que tem por objeto a “Aquisição de lâmpadas e luminárias com tecnologia de led, para iluminação das vias públicas, no município de Barcarena/PA”.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 0238/2022 – GAB/SEMDUR, encaminhado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, juntamente com os seguintes documentos: termo de referência, com justificativa para contratação, relatório de cotação, e portaria de fiscal; e,
4. b) Minuta de edital do Pregão Eletrônico e anexos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II.1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

5. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

6. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

7. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

II. 2 – Análise da contratação.

8. A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

9. A modalidade escolhida foi o Pregão Eletrônico, utilizada para contratações que se enquadrem como bens e serviços comuns. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, ao seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar nos diversos atos normativos os parâmetros para a realização do certame.

10. No que se refere especificamente à esta modalidade (pregão eletrônico), dispõem o art. 3º da Lei nº 10.520/02, e ainda, o art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 sobre os atos essenciais à sua formalização, bem como, os documentos que devem constar no processo licitatório, nos seguintes termos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Decreto nº 10.024/2019:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI - proposta de preços do licitante;

11. A partir dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

II.3.1 – Justificativa para contratação.

12. Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

13. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa da licitação foi assim descrita no Termo de Referência:

2. DAS JUSTIFICATIVAS/METODOLOGIA

2.1. A aquisição das lâmpadas e luminárias com a nova tecnologia de iluminação LED nas vias públicas, tem como seu objetivo a melhoria e eficiência energética dos equipamentos de iluminação, proporcionando mais economia no consumo, elevação da vida útil das luminárias, minimização das intervenções de manutenção preventiva e corretiva, bem como a redução das vias públicas que não possuem iluminação pública.

2.2. Deve-se ressaltar que além de todos os benefícios diretos que a melhoria no sistema de iluminação pode proporcionar ao município, deve-se levar em conta, o enorme benefício à segurança pública, visto que esta aquisição também acarretará numa melhoria significativa dos índices de iluminação e uniformidade nas vias públicas, pistas de caminhadas e passeios.

3.3. A modernização da iluminação pública, que já possui a estrutura física, consiste na substituição direta de pontos de iluminação existentes, por luminárias e equipamentos mais modernos, de melhor desempenho e maior eficiência para assegurar melhores níveis de luminosidade e a redução do consumo e custo. A uma excelente alternativa para a modernização com vantagens expressivas sobre as lâmpadas atualmente utilizadas, em especial quanto ao consumo de energia, segurança pública, impacto ambiental, durabilidade e a eficiência luminosa.

14. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando que são ferramentas a serem utilizadas para manutenção da segurança pública, uma vez que é fundamental para garantir a luminosidade nas vias do município. Além do fato de possibilitar redução no consumo de energia e durabilidade aos equipamentos, reduzindo ainda o impacto ambiental, dando continuidade aos trabalhos realizados pela administração pública.

15. Quanto ao quantitativo estimado, percebe-se que no Termo de Referência há o detalhamento do quantitativo a ser utilizado com a média de valor unitário e média do valor total. Porém, não se verificou nos autos justificativa para este quantitativo, isto é, como se chegou a quantidade estimada necessária ao atendimento das demandas da Administração.

16. Tendo isso em mente, por ser exatamente este o momento adequado, **recomenda-se ao órgão interessado, atentar-se com o refino dos quantitativos inerentes à contratação, para que transcorra-se conforme planejada e tenha consequentemente o objeto contratado.**

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

17. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência e minuta de edital, deve ser preciso, suficiente e claro. Nessa esteira é o entendimento do Tribunal de Contas da União consubstanciado na Súmula nº 177:



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

18. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a “aquisição de lâmpadas e luminárias com tecnologia de LED, para iluminação das vias públicas do município de Barcarena/PA”.

19. A utilização da modalidade pregão eletrônico, reclama como objeto bens ou serviços de uso comum, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/02, que em seu parágrafo único, explicita o que se entende por bem ou serviço comum:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

20. Não é imprescindível que o bem comum esteja “pronto” no mercado (ex: compra de caneta), pois é possível também que o pregão seja utilizado para bens confeccionados por encomenda. O importante é que o produto possa ser objetivamente caracterizado em sua espécie, desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado, nesse sentido foi o voto do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão nº 313/2004 do Plenário do TCU.

21. Nessa linha, compreende-se que o objeto do presente certame é claro ao entendimento de todos, bem como pela adequação do mesmo à modalidade licitatória intentada.

II.3.3 Especificação do objeto.

22. No que diz respeito à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores ou prestadores de serviços aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor ou prestador de serviços, ao passo que a especificação muito genérica ou simples poderá aumentar as opções no mercado, mas para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

23. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

24. No caso em comento, nota-se que o objeto foi devidamente especificado, valendo a Administração da utilização do Sistema de Registro de Preços, em razão da necessidade e utilização desse sistema, o qual permite maior celeridade nas contratações, redução de custos com armazenamento e controle de estoque, contratação para atendimento a mais de um órgão ou entidade, etc.

II.3.4 Previsão orçamentária.

25. Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, do município de Barcarena/PA, estimando-se o valor para contratação no montante de R\$ 1.999.158,00 (um milhão, novecentos e noventa e nove mil, e cento e cinquenta e oito reais) o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

26. A pesquisa ampla e séria com base no valor de mercado é essencial para fornecer uma estimativa adequada dos custos da contratação, e concomitantemente, possibilitar a comparação do valor de referência que servirá de parâmetro para exequibilidade ou aceitabilidade da proposta, dando uma direção acerca do valor aceitável.

27. Assim sendo, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de, ao menos, três orçamentos, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação. É importante que se atenha para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de manter a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação intentada.

28. Neste caso, registra-se que a Administração juntou Relatório de Cotação de Preços, demonstrando a análise de preços mercadológica realizada para estimar sua média de valores.

II.4 Minuta do edital.

29. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do certame, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os proponentes. Face a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

30. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferências e favorecimentos a qualquer



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

interessado, devendo as regras contidas no instrumento convocatório serem objetivas, precisas e claras, o que foi devidamente observado na minuta em apreço.

31. Não obstante, a minuta do Pregão Eletrônico em questão, deve ser publicado em Diário Oficial do município, considerando não haver recurso federal ou estadual, e por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 4ª da Lei nº 10.520/02.

III – CONCLUSÃO.

32. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica e com as devidas ressalvas expostas no curso desta opinião, especialmente a estipulada no item 16, sugere-se a restituição dos autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

33. É o Parecer.

Barcarena/PA, 17 de março de 2022.


MARIA JULIA DE SOUZA BARROS

OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

De acordo:


JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto nº. 0017/2021-GPMB