

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 043/2021 – COJUR/SESEP

PROCESSO Nº P158724/2021

INTERESSADO: Coordenadoria de Iluminação Pública da SESEP.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Concorrência Pública. Contratação de empresa especializada para os serviços de internalização e requalificação da rede de iluminação pública do Centro Histórico do Município de Sobral. Análise jurídica prévia. Aprovação.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Pública, tendo como objeto a *“contratação de empresa especializada para os serviços de internalização e requalificação da rede de iluminação pública do Centro Histórico do Município de Sobral”*.

A Coordenação de Iluminação Pública da SESEP, justificou o pleito conforme o disposto abaixo:

“O serviço proposto neste certame se justifica pela internalização de toda a rede elétrica de média e baixa tensão do sítio histórico do município de Sobral, cujo objetivo principal é de enaltecer e destacar o centro histórico da cidade, eliminando a poluição visual causada pela existência das redes aéreas.

Desta forma, uma internalização da rede de iluminação pública do sítio histórico da cidade se faz necessária, devendo conservar e respeitar o objetivo principal do serviço de internalização, que é o de eliminar a poluição visual provocada pelas redes aéreas, destacando o centro histórico da cidade. Para isso, além do serviço de internalização da rede de iluminação pública, faz-se necessário que as luminárias empregadas neste serviço sejam adequadas ao centro histórico, devendo ser estilo colonial e em conformidade com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Além disso, a busca constante pela melhoria, adequação e manutenção do sistema de iluminação pública é de responsabilidade do município, o qual sempre deve visar: uma melhor eficiência energética em conformidade com políticas ambientais, a continuidade da prestação dos serviços, e, principalmente, uma maior sensação de segurança e, conseqüentemente, melhor qualidade de vida dos munícipes.

Deste modo, propõe-se que seja internalizada toda a rede de iluminação pública do centro histórico compreendida pelos trechos descritos no projeto de iluminação pública no anexo XIX, com a consecutiva instalação de postes e luminárias estilo coloniais, estas devendo ser em LED, em conformidade com o parque de iluminação pública da cidade, o qual apresenta atualmente cerca de 70% de seu parque em iluminação de LED.

O novo padrão das luminárias de tecnologia LED apresenta uma elevada eficiência energética, uma vez que consegue produzir maior fluxo luminoso utilizando menos energia, impactando na redução dos gastos com iluminação pública. Acrescenta-se que todas as luminárias deverão possuir a vida útil

mínima de 50 mil horas, reduzindo os gastos com manutenção, mantendo a continuidade da prestação do serviço. Além disso, as luminárias empregadas devem apresentar uma temperatura de cor entre 3000k e 4000k, e possuir alto índice de reprodução de cores, garantindo conforto visual aos munícipes, com boa iluminação, além trazer sensação de conforto e segurança. Portanto, diante de tais esclarecimentos, fica entendido que o serviço proposto acarretará benefícios diretos ao Município de Sobral, inclusive financeiros, e, da mesma forma, à população sobralense, conforme melhor arguido supra. Desse modo, fica devidamente justificado e, por consequência, pedimos a brevidade máxima possível na conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis e necessários para que se permita a prestação dos serviços tidos como fundamentais, neste momento”.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Requisição da Coordenação de Iluminação Pública da SESEP e autorização do Secretário da Conservação e Serviços Públicos;
- b) Justificativa;
- c) Termo de Referência, acompanhados dos respectivos anexos (Anexo I – Justificativas; Anexo II – Planilha de preços básicos; Anexo III – Composições externas; Anexo IV – Cronograma físico – financeiro; Anexo V – Composição de custos do BDI; Anexo VI – Composição de encargos sociais; Anexo VII – Especificações técnicas; Anexo VIII – Projeto de iluminação pública da internalização do Centro Histórico)
- d) Mapa Comparativo de Preços;
- e) Edital da Concorrência Pública, acompanhado dos respectivos anexos (Anexo A – Termo de referência; Anexo B - Justificativas; Anexo C – Planilha de preços básicos; Anexo D – Composições externas; Anexo E – Cronograma físico-financeiro; Anexo F – Composição de custos do BDI; Anexo G – Composição de encargos sociais; Anexo H - Especificação técnicas; Anexo I - Projeto de iluminação pública da internalização do Centro Histórico; Anexo J - Modelo de atestado de visita ao local (ou declínio do direito de visita); Anexo K – Declaração de indicação do(s) profissional(is) responsável(is) técnico(is); Anexo L – Modelo de declaração de concordância do(s) engenheiro(s) responsável(is); Anexo M - Declaração de disponibilidade de máquinas, equipamentos e pessoal técnico; Anexo N - Modelo de ficha de dados do representante legal; Anexo O - Modelo de proposta comercial; Anexo P - Modelo de prorrogação e revalidação de proposta de preços; Anexo Q - Modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; Anexo R – Modelo de declaração – Empregador Pessoa Jurídica; Anexo S - Declaração de

superveniência de fato impeditivo para habilitação; Anexo T – Modelo de carta de fiança bancária - garantia de execução do contrato; Anexo U – Minuta do contrato.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº Federal 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SESEP no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – Da Análise da Coordenadoria Jurídica da SESEP

Este parecer limitar-se-á a analisar a regularidade do presente procedimento sob a ótica jurídica, ou seja, verificará esta Coordenadoria Jurídica se o processo atende ao rito previsto no Estatuto das Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), não se imiscuindo o parecerista no juízo de conveniência e oportunidade quanto ao objeto da licitação em apreço, bem como não ingressará este parecer no mérito do preço e orçamento do serviço a ser realizado, por fugir do conhecimento e da legitimidade do mister inerente profissional do Direito.

Com este entendimento, vejamos a lição de Egon Bockman Moreira e Fernando Vernalha Guimarães:

“O exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação, ou quanto à conveniência ou oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição dos custos e execução do contrato. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório”. IN, A Lei Geral da Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, São Paulo: Método, 2ª ed., 2015, p. 262.

Ademais, cabe esclarecer que este parecer é meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes, conforme MS 24.631-6, senão vejamos:

“É ilícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido”.

(STF - MS 24.631-6 - Distrito Federal - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Tribunal Pleno - Publicação: 01-02-2008).

Ainda, na forma do entendimento firmado pelo **Tribunal de Contas da União**, no **acórdão nº 1.492/2021 - Plenário**, não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação.

Este parecer tem por finalidade evitar a ocorrência de atos irregulares, ilegais e inadequados, cuja legitimidade possa ser suscitada acarretando, possivelmente, a anulação dos mesmos. Ademais, a aplicação do regramento legal previsto no Estatuto das Licitações por parte da administração pública municipal, enseja a eliminação de situações que causem prejuízos ao erário, com uma contratação pautada com a mais ampla e legítima competitividade e imprescindível transparência.

II.2 – Dos Requisitos para a Licitação.

Trata-se de licitação da modalidade concorrência pública tipo menor preço, regime empreitada por preço unitário, que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada para os serviços de internalização e requalificação da rede de iluminação pública do Centro Histórico do Município de Sobral”*.

Como regra, as aquisições e contratações a serem realizadas pelo Poder Público devem se submeter ao devido processo licitatório, na forma do art. 37, inciso XXI da CF-88 e dos ditames da Lei Federal nº 8.666/93, permitindo que os particulares interessados compitam em linha de igualdade de condições, visando realizar a contratação que seja mais benéfica à Administração Pública.

O procedimento da licitação deve seguir etapas e requisitos para que seja válido. A Lei Federal nº 8.666/93 estabelece o rito, os atos e os requisitos necessários para todos os processos licitatórios, *ad litteram*:

Art. 38. *O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)*

Depreende-se que a licitação deve ser realizada em um processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado. Trata-se, logo, de um processo administrativo formal, exigência legal essa atendida no caso.

Nesse processo, como já foi suscitado no relatório do presente parecer, deve conter a **autorização do agente público** competente para a **abertura da licitação**, a **indicação do objeto**, de forma sucinta, o que consta no Termo de Referência, bem como quanto à **indicação do recurso próprio que suportará a despesa**, com a menção da respectiva e imprescindível dotação orçamentária.

Portanto, a modalidade concorrência pública é adequada para o caso, tanto sob o aspecto financeiro (art. 23, inciso I, alínea "c" da Lei Federal nº 8.666/93), com valor estimado de R\$ 3.841.117,76 (três milhões, oitocentos e quarenta e um mil, cento e dezessete reais e setenta e seis centavos), quanto pelo aspecto de complexidade, uma vez que a concorrência é procedimento de maior rigor na contratação pública, exigindo habilitação prévia dos licitantes, podendo seu rito ser utilizado por todos os casos em que forem cabíveis outras modalidades de licitação (art. 23, §4º da Lei Federal nº 8.666/93).

Relativamente ao tipo menor preço, não há óbice legal a sua adoção no presente. Todavia, o regime de empreitada por preço unitário deve ser devidamente justificado, isso porque tal regime é próprio de obras em que é impossível prever com exatidão o volume de trabalhos e materiais, dificultando sobremaneira a fiscalização da execução. De todo modo, consta dos autos a descrição em planilha de todos os itens com suas respectivas quantidades em estimativa, o que denota zelo desta ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL em realizar a descrição circunstanciada do serviço em todos os seus itens técnicos específicos. Instruindo, outrossim, o presente certame o cronograma físico-financeiro do serviço, o que revela a existência de planejamento e organização administrativa voltada à realização do serviço em questão.

II.3 – Da análise do Edital e de sua adequação procedimental

O art. 40 da Lei de Licitações dispõe sobre o conteúdo necessário do edital, assim vejamos:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (Vetado).

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data a ser definida nos termos da alínea a deste inciso até a data do efetivo pagamento;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Foram atendidas no edital as disposições do art. 40 e seus incisos acima transcritos. O inciso IX não se aplica ao caso. Quanto ao inciso XIII, os limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas etapas ou tarefas, são custos de responsabilidade da contratada incluídos no orçamento.

II.4 – Da análise do Contrato e das Cláusulas Necessárias

Segundo o artigo 55 da Lei de Licitações, que rege as cláusulas necessárias dos contratos administrativos, temos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Constam da minuta do contrato, *in casu*, de todas as cláusulas necessárias dos contratos administrativos, exceto a cláusula do inciso X, por ser impertinente ao caso.

Fica aprovada, assim, a minuta contratual, podendo o processo licitatório ter seu devido prosseguimento.

No tocante a pesquisa de preços contida no presente processo, convém mencionar que à assessoria jurídica não compete pesquisar os preços praticados pelo mercado nem aferir se estão corretos, haja vista que existe, na estrutura organizacional da SESEP, o respectivo setor requisitante, *in casu*, a Coordenadoria da Iluminação Pública, que analisa minuciosamente as coleta de preços. Mas, no presente caso, percebe-se que a Coordenadoria da Iluminação Pública apresentou preço conforme tabelas oficiais (SEINFRA) e pesquisa de mercado.

A Lei Federal nº 8.666/93 definiu, objetivamente, a competência da Assessoria Jurídica no seu art. 38, inciso VI e parágrafo único, sem qualquer menção à realização de pesquisa de preços, nem, em verdade, seria tarefa compatível com o domínio dos conhecimentos em que atuam profissionais do Direito. Note-se que o Tribunal de Contas da União tem reconhecido que compete à comissão permanente de licitação, ao pregoeiro e à autoridade superior a que se subordinam verificar se houve a pertinente pesquisa de preço e, tendo havido, se observou critérios aceitáveis, conforme Acórdão nº 2.147/2014-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Processo nº 005.657/2011-3, senão vejamos:

“2. É da competência da comissão permanente de licitação, do pregoeiro e da autoridade superior verificar se houve recente pesquisa de preço junto a fornecedores do bem a ser licitado e se essa pesquisa observou critérios aceitáveis.”

“Em autos de Acompanhamento, a unidade técnica constatou, dentre outras ocorrências, que não fora realizada pesquisa de preços para respaldar a planilha orçamentária usada como referencial em concorrência lançada pelo Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) para a execução das obras de ampliação do Centro Integrado dos Empresários e Trabalhadores do Estado do Paraná. Ouvidos em audiência, os responsáveis alegaram que a estimativa dos custos unitários da planilha

orçamentária fora realizada com base em dados de revista especializada e em tabelas dispostas em resolução da Secretaria de Obras Públicas do Governo do Estado do Paraná (Seop). Ao analisar o caso, o relator deixou claro que foram disponibilizados ao Tribunal apenas os dados da Seop. Afirmou que a pesquisa de preços "é essencial para balizar o julgamento das propostas, por meio da consideração dos preços vigentes no mercado, e possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para o Sesi/PR". Afirmou, ainda, "que não foi acostado aos autos do processo licitatório pesquisa realizada por meio de consulta a sistemas oficiais ou da obtenção de cotações de empresas/fornecedores distintos", motivo pelo qual, em afronta ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, não houve a comprovação de que a proposta vencedora do certame era a melhor para a entidade. O relator acrescentou que a jurisprudência do TCU indica que "a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis". Nesse aspecto, considerando que itens representativos dos custos da planilha orçamentária apresentavam valores superiores aos da Seop e que diversos itens dessa planilha não se encontravam listados no cadastro da secretaria estadual, o condutor do processo concluiu "que as alegações dos responsáveis não comprovaram que de fato houve pesquisa de preço e que essa pesquisa observou critérios aceitáveis". Assim, em função dessa e de outras irregularidades, o Colegiado rejeitou as razões de justificativas apresentadas e aplicou a gestores da entidade a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92."

(TCU - Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014).

III - DA CONCLUSÃO

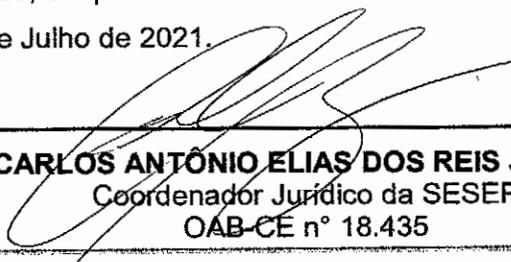
Portanto, à vista dos autos e do exposto, defronte tais necessidades, opinamos, diante da conveniência e oportunidade, com fulcro em dar celeridade aos procedimentos administrativos e, conseqüentemente, visando a economia processual e uma maior eficiência no certame licitatório, a abertura deste, na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA**, do tipo **Menor Preço em Regime de Empreitada por Preço Unitário**, para a "contratação de empresa especializada para os serviços de internalização e requalificação da rede de iluminação pública do Centro Histórico do Município de Sobral".

Por conseguinte, que os autos sejam levados ao Exmo. Sr. Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos, para considerações.

Em seguida, retornar os autos à Central de Licitações (CELIC) para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral-CE, 29 de Julho de 2021.


CARLOS ANTÔNIO ELIAS DOS REIS JUNIOR
Coordenador Jurídico da SESEP
OAB-CE nº 18.435

DESPACHO:

De acordo com o **Parecer nº 043/2021-COJUR/SESEP**. À Central de Licitações (CELIC) para providências.

Sobral-CE, 29 de Julho de 2021.

Hylverlando Cardoso da Cruz

Hylverlando Cardoso da Cruz

Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos