

# ILUMINAÇÃO PÚBLICA

## CONTRATO DE LOCAÇÃO – PREGÃO

PROCESSO N° : 81466/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO  
INTERESSADO : TAUILLO TEZELLI  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 2150/20 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Possibilidade da Administração contratar empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção. Cabimento da modalidade pregão. Manifestações uniformes. Viabilidade da contratação e do uso do pregão, desde que atendidos requisitos.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Campo Mourão, através de seu Prefeito, Sr. Tauillo Tezelli, por meio da qual, em síntese, apresentou os seguintes questionamentos<sup>1</sup>:

Pode a Administração realizar a contratação de empresa para locação de luminárias de LED, bem como dos materiais e serviços para instalação e manutenção, visando a implementação e reordenação luminotécnica de pontos do sistema de iluminação pública dos logradouros, praças, monumentos históricos e áreas públicas?

1) Em sendo possível tal contratação, poderá ser aplicada a modalidade pregão ao objeto pretendido?

A Procuradoria Jurídica do Município emitiu parecer<sup>2</sup> com conclusão no sentido da possibilidade tanto da Administração realizar referida contratação, como de ser utilizada a modalidade pregão.

Por intermédio do Despacho n° 262/20<sup>3</sup>, foi admitido o processamento da Consulta.

Na Informação n° 24/20<sup>4</sup>, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões deste Tribunal que tangenciam o tema.

Através do Despacho n° 268/20<sup>5</sup>, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que “não se vislumbra impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”.

1 Peça 3.  
2 Peça 4.  
3 Peça 10.  
4 Peça 12.  
5 Peça 16.

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Instrução nº 1146/20<sup>6</sup>):

- 1) É possível que a administração pública, dentro do seu poder discricionário, opte pela contratação de empresa para prestação dos serviços de iluminação pública, mediante o fornecimento de luminárias de LED por meio de contrato de locação, desde que essa alternativa seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos.
- 2) É possível a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública desde que seja possível extrair do edital e de seu termo de referência padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais de mercado, na forma do disposto no artigo 1º, § único da lei nº 10.520/2002.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 108/20<sup>7</sup>, corroborou o opinativo técnico.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais<sup>8</sup>, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O primeiro questionamento versa acerca da possibilidade de a Administração contratar empresa para locação tanto de luminárias de LED como dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, com o fim de implementar e reordenar a iluminação pública municipal.

Pois bem. A licitação consiste basicamente em um processo administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, num cenário de disputa justa entre os interessados no cumprimento das obrigações que se propõem a assumir com a Administração.

A Constituição Federal dispõe, acerca do tema:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

6 Peça 17.

7 Peça 18.

8 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno. Regimento Interno do TCE/PR:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

XXI - 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.

A Lei nº 8.666/93, que regulamentou tal dispositivo, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (...)

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Art. 62, § 3º. Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

Depreende-se, da leitura desses dispositivos, a inexistência de impedimentos para que um Município promova os ajustes pretendidos na sua iluminação pública, através da locação de materiais e serviços.

A locação de coisa afigura-se como o contrato pelo qual uma das partes, mediante remuneração paga pela outra, obriga-se a conceder-lhe, por certo período, o uso e gozo de bem infungível.

Em síntese, o locador torna disponível ao locatário o uso de um bem ou o gozo de um direito, mediante contraprestação financeira. O locatário deve, além de manter a coisa subordinada aos fins locativos, restituir ao locador o mesmo objeto, ao término da locação<sup>9</sup>.

É de conhecimento geral que a durabilidade do LED é bem maior do que a das lâmpadas convencionais, além de que proporciona economia de energia e nível adequado de iluminação; ou seja, o produto é eficiente.

<sup>9</sup> Código Civil Brasileiro:

Art. 566. O locador é obrigado:

I - a entregar ao locatário a coisa alugada, com suas pertenças, em estado de servir ao uso a que se destina, e a mantê-la nesse estado, pelo tempo do contrato, salvo cláusula expressa em contrário; (...)

Art. 569. O locatário é obrigado:

I - a servir-se da coisa alugada para os usos convencionados ou presumidos, conforme a natureza dela e as circunstâncias, bem como tratá-la com o mesmo cuidado como se sua fosse;

II - a pagar pontualmente o aluguel nos prazos ajustados, e, em falta de ajuste, segundo o costume do lugar; (...)

IV - a restituir a coisa, finda a locação, no estado em que a recebeu, salvas as deteriorações naturais ao uso regular.

Em que pese a margem de discricionariedade que o gestor detém de optar pela celebração de um contrato de compra e venda ou de locação, há a necessidade de que confeccione estudo de viabilidade com análise comparativa, para que demonstre com segurança que a locação seria vantajosa frente à aquisição.

Nesse sentido vem decidindo o Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. LOCAÇÃO ANTIECONÔMICA DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA. DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. APENSAMENTO DOS AUTOS.

1. A opção pela locação de equipamentos de informática deve ser precedida de justificativas que demonstrem ser esta opção mais vantajosa em termos financeiros para a Administração, quando comparada à possibilidade de aquisição dos bens.

2. Características atípicas de equipamentos de informática somente podem ser aceitas nos editais de licitação quando tecnicamente justificáveis, a fim de não restringir a competitividade do certame.

(Representação 013.715/2004-1 - Acórdão 481/2007 - Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar). (grifo nosso).

As dúvidas trazidas à baila nesta Consulta não fazem qualquer menção quanto ao destino a ser dado aos bens locados, ao final da vigência do contrato. Assim, presumindo-se a aplicação da regra geral dos contratos de locação, tais bens seriam restituídos ao proprietário, circunstância que vem a corroborar o entendimento pela obrigatoriedade de se apresentarem justificativas prévias que demonstrem ser a locação a opção mais vantajosa para a Administração.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em pesquisa por amostragem junto ao PIT - Portal Informação para Todos, averiguou as licitações realizadas por diversos Municípios do Estado do Paraná, tendo por objeto a contratação de serviços semelhantes aos ora questionados. Em todos os certames, as contratações envolveram, além da prestação de serviços, a aquisição das luminárias. Depreende-se, assim, que a celebração de contrato de locação não é algo usual, fato que, também, direciona ao entendimento de que é necessária a elaboração de um estudo comparativo.

Portanto, de acordo com os princípios regentes da Administração Pública, a discricionariedade fica mitigada; deve o gestor adotar, dentre as opções (locação ou aquisição), a mais eficiente e viável economicamente. Afinal, a sua atuação tem que estar sempre orientada ao atendimento do interesse público.

Sendo assim, concluo que há possibilidade de que a Administração opte pela contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, com o fim de implementar e reordenar a iluminação pública municipal, desde que tal alternativa seja precedida por detido estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade dessa locação em detrimento da aquisição dos produtos.

Já o segundo questionamento relaciona-se com a possibilidade de ser utilizada, para referida contratação, a modalidade licitatória denominada pregão.

O pregão deve ser adotado para a aquisição de bens e prestação de serviços considerados comuns. Ou seja, a sua escolha se encontra diretamente vinculada à natureza do objeto.

A definição de bens e serviços comuns está expressa no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002:

Art. 1º, par. único. 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.

Bens e serviços comuns são, portanto, os que não detêm qualquer especificidade que os tornem singularizáveis; não reclamam, na sua descrição, nenhuma adequação para o atendimento às necessidades do ente público.

Não são necessariamente singelos ou simples; os objetos podem até apresentar complexidade técnica na sua definição ou execução, mas se a técnica neles envolvida é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado, sendo suficiente ao atendimento da necessidade da Administração, é possível adotar a modalidade pregão.

O Tribunal de Contas da União tem seguidamente manifestado esse entendimento, conforme se extrai, por exemplo, dos excertos a seguir:

Perfilho também o posicionamento de que é mais vantajosa a adoção da modalidade de pregão, pois o objeto do certame em questão pode ser considerado como serviços comuns, não obstante a sua complexidade. A meu ver estão presentes os requisitos da fungibilidade do objeto e da existência de uma padronização de qualidade e desempenho reconhecida no mercado correspondente, como bem demonstrou a Sefti.  
(Representação 005.373/2007-3 - Acórdão 2658/2007 - Plenário. Relator: Raimundo Carreiro).

O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão se enquadra no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.  
(Representação 012.678/2002-5 - Acórdão 313/2004 - Plenário. Relator: Benjamin Zymler).

Nos presentes autos, a indagação referiu-se apenas à locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, visando a implementação e reordenação luminotécnica de pontos do sistema de iluminação pública; ou seja, a descrição foi genérica.

Para se concluir com segurança que há possibilidade de se utilizar o pregão, se faz necessário analisar as circunstâncias concretas, ou seja, o conteúdo do edital e do termo de referência do certame (identificando-se a descrição completa do objeto e as características dos materiais e do serviço de iluminação), o que é inviável nos presentes autos, que tratam de dúvida a ser respondida em tese.

Desse modo, entendo que a solução a ser oferecida é a seguinte: há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002.

## 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) É possível que a Administração Pública realize contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, desde que essa opção seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos;

2) Há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, acompanhando as manifestações uniformes, respondê-la nos seguintes termos:

I - é possível que a Administração Pública realize contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, desde que essa opção seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos;

II - há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado;

III - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 26 de agosto de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 25.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**