

Anexo II

NOTA TÉCNICA – JUSTIFICATIVAS

Assuntos: trata-se de licitação cujo objetivo é o de ampliar políticas públicas relativas a gestão, melhoria, padronização e eficiência da iluminação e geração de energia pelos municípios.

Procedimento (referências): PROCESSO 22/2023. RDC.SRP.PRESENCIAL 01/2023

SUMÁRIO

1. Sumário executivo.....	3
2. Modalidade – critério de julgamento – contratação	4
2.1. Procedimento sob a forma presencial	4
2.2. Locação de ativos de iluminação e geração de energia.....	5
2.3. Regime diferenciado de contratação integrada	7
2.4. Tipo melhor técnica e preço – registro de preço	8
2.5. Lote único	11
3. Resumo conclusivo	Erro! Indicador não definido.

1. Sumário executivo

A eficiência energética e iluminação pública têm sido cada vez mais encaradas como política pública prioritária, haja vista a importante relação com a segurança pública, mobilidade urbana, bem estar da população e desenvolvimento sustentável.

Atentos às tendências de sustentabilidade, tanto ambiental quanto econômica, os Municípios consorciados poderão, por meio deste procedimento, promover eficiência energética, melhorar a qualidade dos ativos de iluminação disponíveis e impactar positivamente na vida dos munícipes e na preservação do meio ambiente.

A realidade hoje em grande parte dos municípios que integram o consórcio é de um parque composto por ativos ultrapassados tecnologicamente, lâmpadas de descarga tipo HID, que ocasionam grande impacto ambiental em seu descarte constante, além do grande consumo de energia.

A baixa precisão dos cadastros dos ativos de iluminação pública dos municípios também acaba por acarretar em faturas de energia elétrica impossíveis de serem auditadas, impossibilitando a transparência na verificação das despesas relativas a esses serviços.

Isso leva a concluir que há grande desperdício de dinheiro público e desconforto para a população frutos da falta de controle existente nos ativos de Iluminação Pública dos municípios.

Na iluminação de vias para tráfego de veículos motorizados, o principal objetivo é produzir rápida, precisa e confortável visão no período noturno, permitindo trânsito seguro. No caso de áreas residenciais e vias exclusivas para pedestres, é necessário obter níveis específicos de iluminância de modo a orientar o deslocamento das pessoas durante a noite, favorecendo a segurança dos cidadãos.

A iluminação urbana também determina a característica da imagem noturna das cidades. A maneira pela qual uma cidade é iluminada além de revelar sua natureza física, também determina o uso das áreas públicas comuns durante o período noturno.

Este instrumento busca também garantir o consumo mais eficiente e econômico da energia elétrica e melhorar a qualidade da iluminação para os munícipes e profissionais que utilizam edificações e espaços públicos, destacando-se todos os prédios das unidades de educação, saúde, secretarias de administração pública direta, espaços esportivos públicos, alinhando a nova iluminação às exigências das normativas técnicas.

Esta ação busca diminuir o desperdício de energia elétrica com iluminação nesses prédios e áreas externas adjacentes, reduzindo assim gastos desnecessários.

Com esta iniciativa, a AMESP estima uma economia de cerca de 60% no consumo de energia nos prédios públicos municipais, além de melhoria na qualidade da iluminação e redução de custos com manutenção e com a compra recorrente de luminárias e lâmpadas ultrapassadas durante os processos de manutenção.

Além da melhoria da eficiência energética de iluminação pública e nas unidades citadas anteriormente, pretende-se também promover a instalação de sistemas de geração solar fotovoltaicos conectados à rede elétrica da distribuidora de energia a fim de tornar os prédios de domínio dos municípios consorciados autossuficientes no consumo de energia elétrica.

Os investimentos em novos sistemas de geração solar fotovoltaicos conectados à rede deverão proporcionar a compensação de todo o consumo energético apurado em todas as edificações pertencentes aos municípios consorciados, através da metodologia prevista na Resolução Normativa Nº 482/2012 e resoluções subsequentes da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

O presente projeto abrange espaços públicos de atividades díspares – administrativa, saúde e esporte/lazer – o que exigirá a seleção de fornecedores capacitados a executar atividades específicas, mas complementares, conforme definido Termo de Referência.

Deste modo, diante das vantagens e necessidades elencadas, a AMESP definiu como prioridade a modernização do parque de iluminação pública, da iluminação de prédios públicos e instalação de sistemas fotovoltaicos conectados à rede de seus consorciados.

2. Modalidade – critério de julgamento – contratação

A modalidade escolhida para a presente locação com posterior reversão de bens é o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), pelo regime de Contratação Integrada (RDCi), sendo critério de julgamento o da técnica e preço, destinada ao registro de preços para eventual contratação pelos Municípios.

2.1. Procedimento sob a forma presencial

Conforme art. 13 da Lei Federal n.º 12.462/11, as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, **sendo admitida a forma presencial.**

Observa-se que a norma indica que a forma eletrônica deve ser utilizada de forma

preferencial, mas não obrigatória.

No caso da AMESP, ainda não adotamos, ora, a realização de procedimentos na forma eletrônica.

Ademais, a adoção da forma presencial se justifica considerando a complexidade do objeto, de forma que a interação entre os participantes e a Amesp será importante para a resolução de questões que possam surgir no curso do processo.

Destaca-se, ainda que a forma presencial aumenta a transparência do processo, garantindo a correção e a lisura da licitação, reduzindo o risco de fraudes ou outros tipos de irregularidades.

2.2. Locação de ativos de iluminação e geração de energia

Conforme normatizado pelo art. 47-A da Lei Federal n.º 12.462/2011, é permitido à administração pública firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis nos quais o locador realiza a prévia aquisição, construção e reforma dos bens especificados pela administração. Os bens fornecidos pela empresa ou consórcio de empresas por meio de eventual contrato de locação poderão, ao final do período contratado, ser revertidos ao patrimônio do município CONTRATANTE:

Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#) [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#) [Vigência](#)

§ 1º A contratação referida no **caput** sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

§ 2º A contratação referida no **caput** poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

§ 3º O valor da locação a que se refere o **caput** não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

A contratação por meio de locação de ativos para melhorias e eficiência energética vem sendo cada vez mais usual na prática das administrações em virtude da economia gerada aos cofres públicos.

Os ativos a que se refere o parágrafo anterior estão separados conforme abaixo:

- a) Ativos de iluminação pública;

- b) Ativos de iluminação de prédios públicos;
- c) Ativos de geração fotovoltaica para compensação em iluminação pública e
- d) Ativos de geração fotovoltaica para compensação em prédios públicos.

Consideram-se inclusos nesses ativos, além dos equipamentos necessários à melhoria da eficiência energética da iluminação e geração fotovoltaica, sua instalação, substituição, construção, gestão, administração e garantia de performance e funcionamento durante toda vigência dos respectivos contratos.

Trata-se de modalidade por meio do qual o município poderá imediatamente utilizar-se de modernização da rede de iluminação pública e produção de energia fotovoltaica sem que para tanto necessite dispendir volumosa quantia, utilizando-se de recursos disponíveis a longo prazo, cabendo ao particular realizar os investimentos necessários à construção e fornecimento dos bens.

Vale ressaltar que o valor mensal de locação poderá ser pago inclusive por meio da economia gerada pelos próprios equipamentos e, não obstante, ao final da locação os bens serão revertidos ao município, garantindo a eficiência econômica do modelo.

Destaca-se aqui entendimento proferido pelo e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em análise ao Edital 64/2020 da cidade de UBATUBA/SP cujo objeto foi a “Contratação de empresa para a prestação de serviço de reordenação luminotécnica do sistema de iluminação pública do Município de UBATUBA, com a locação de equipamentos”.

É certo que a opção pela “locação de ativos” tem sido adotada por muitos órgãos da Administração Pública e não vejo como rejeitar nesse momento a validade e possibilidade jurídica desse formato de contratação e de seu cronograma de desembolso financeiro.

Entretanto, como bem salientou o MPC a opção deve estar amparada na demonstração da viabilidade econômico-financeira e de sua vantajosidade frente às demais modalidades, providência que deve ser efetivada ainda na fase preparatória do certame.

Assim, concluo pela improcedência do questionamento feito, com advertência para que a Prefeitura adote os procedimentos necessários a legitimar a opção adotada, o que, poderá ser aferido por ocasião da contratação e fiscalização ordinária desta Corte de Contas¹.

Nesse sentido, tratando-se de modelo contratual por meio do qual o particular, com

¹ https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/791925.pdf

recursos próprios ou de terceiros, financia determinado ativo e, posteriormente, o loca à administração, trata-se de meio utilizado, em regra, quando há incapacidade econômica do órgão público de custear determinado projeto de infraestrutura em montante vultuoso, é adequado à situação dos municípios integrantes do Consórcio.

A critério exclusivo da licitante vencedora, o fornecimento dos equipamentos e respectivas montagens poderão ser executadas com recursos próprios da SPE e/ou financiados por meio de recursos financeiros obtidos junto a terceiros e/ou junto a instituições financeiras.

2.3. Regime diferenciado de contratação integrada

Conforme exposto acima, a contratação por meio de locação de bens está prevista na Lei Federal n.º 12.462/2011, norma esta que trata sobre o Regime Diferenciado de Contratação/Contratação Integrada.

A r. Lei expressamente indica que a modalidade é apta a contratação em locação de ativos prevista no art. 47-A da mesma norma:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#) [Vigência](#)

IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

A respeito da contratação integrada, a Lei Federal n.º 12.462/2011 determina:

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#) [Vigência](#)

(...)

V - contratação integrada.

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: [\(Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#) [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#) [Vigência](#)

I - inovação tecnológica ou técnica; [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

Em relação a este procedimento, destaca-se que o objetivo da contratação é o ganho de eficiência energética e econômica, objetivos que dependem diretamente da melhor tecnologia e metodologia empregadas. Portanto, preenchidas as condições previstas no art. 9º da Lei Federal n. 12.462/2012 para a contratação integrada.

As demandas levantadas pelos municípios que integram a AMESP apontam para a necessidade de uma solução integrada que envolve a elaboração dos projetos e posterior fornecimento de produtos, equipamentos e materiais para a melhoria da eficiência energética da iluminação pública e de prédios públicos, bem como a geração de energia limpa por meio da produção solar. Dessa maneira, como procedimento prévio à efetiva locação, o Contratado deverá desenvolver mecanismos e construir os ativos de modo que efetivamente os bens cumpram a finalidade.

Necessário observar que o RDC, através da contratação integrada, permite a supressão de diversas licitações que seriam necessárias para a obtenção do resultado final, o que, evidentemente, acarreta celeridade e economia para o Consórcio.

A mesma empresa, ou consórcio de empresas, que locará os ativos para os Municípios será responsável pela elaboração dos projetos técnicos, garantindo assim a maior eficiência dos produtos que serão fornecidos em conformidade com o previsto em projeto e economia aos cofres.

2.4. Tipo melhor técnica e preço – registro de preço

Conforme se observa do art. 73, § 2º do Decreto Federal n.º 7.581/11, quando da contratação integrada o critério de julgamento deve ser, necessariamente, o da técnica e preço:

Art. 73. Nas licitações de obras e serviços de engenharia, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.

§ 1º O objeto da contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para entrega final do objeto.

§ 2º Será adotado o critério de julgamento técnica e preço.

Ainda de acordo com o art. 28 do r. Decreto, a técnica e preço destina-se a contratações de natureza predominantemente intelectual e de inovação técnica e tecnológica ou que possa ser executado com diferentes métodos ou tecnologias, pontuando-se as vantagens e qualidades oferecidas para o produto ou solução:

Art. 28. O critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço será utilizado exclusivamente nas licitações destinadas a contratar objeto:

I - de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica; ou

II - que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades oferecidas para cada produto ou solução.

No caso em tela, tendo em vista que busca-se pela eficiência energética e melhorias da iluminação dos municípios, matérias diretamente relacionadas a tecnologia e que, a depender do método e produtos fornecidos, pode ser mais ou menos eficiente e rentável, é evidente a utilização do critério técnica e preço. Não obstante, a elaboração de projetos básico e executivo, atividades eminentemente intelectuais, atrai o r. critério.

A respeito do registro de preço, trata-se de procedimento auxiliar do RDC previsto no art. 29, III da Lei Federal n.º 12.462/2011. O Sistema de Registro de Preço, regulamentado pelo Capítulo IV do Decreto Federal n.º 7.581/11 é passível de adoção para contratação de bens, obras e serviços, inclusive de engenharia, quando notáveis características padronizáveis. Tal modalidade é necessária por interesse do setor público em promover padronização de acordo com relação de demandas futuras e eventuais dos entes consorciados o que permitirá tornar o procedimento eficaz em sua inteireza:

Art. 29. São procedimentos auxiliares das licitações regidas pelo disposto nesta

Lei: [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#) [Vigência](#)

III - sistema de registro de preços; e

(...)

Art. 89. O SRP/RDC poderá ser adotado para a contratação de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, quando: [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

I - pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

II - for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

III - for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

Art. 90. A licitação para o registro de preços:

I - poderá ser realizada por qualquer dos modos de disputa previstos neste Decreto, combinados ou não;

II - poderá utilizar os critérios de julgamento menor preço, maior desconto ou técnica e preço; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.251, de 2014\)](#)

III - será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Nota-se que a elaboração de ata de registro de preço exige que o objeto licitado seja padronizável – como ocorre no procedimento em tela.

Os projetos elaborados e produtos locados poderão, a partir de um padrão, adaptar-se ao contexto de cada município.

A padronização se fundamenta na existência de benefícios da uniformização e não se confunde com um direcionamento ilícito da licitação, tendo em vista que é um processo legalmente previsto para racionalizar as compras públicas de forma a garantir, à administração pública, a proposta mais vantajosa. Dentre os principais argumentos para recomendar-se a padronização na aquisição de luminárias LED destacam-se:

- a) Redução dos custos com a manutenção através da otimização dos estoques de reposição ou insumos para realização de serviços de manutenção;
- b) Facilidade de acesso à assistência técnica;
- c) Aproveitamento do *know-how* utilizado na manutenção e conservação

dos novos produtos.

Corroborando com todo o exposto nesta justificativa, o julgado proferido pelo e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDCI) - REGISTRO DE PREÇOS - ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CONSÓRCIO DE MUNICÍPIOS - LICITAÇÃO-CARONA. Nos termos dos arts. 5º, LXIX, da CF/88 e 1º da Lei 12.016/09, conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade pública. **No Regime Diferenciado de Contratação, o sistema de registro de preços deve ser adotado para contratações futuras de serviços, inclusive de engenharia, de aquisição de bens ou execução de obras com características padronizadas. Em tese, é possível o desenvolvimento de projetos luminotécnicos de engenharia padronizados, adaptáveis às diferentes realidades estruturais e financeiras, bem como às demandas de cada um dos municípios consorciados participantes da ata de preços. Para a adoção do regime de contratação integrada, é necessário, além da justificação da viabilidade técnica e econômica, que o seu objeto envolva inovação tecnológica, possibilidade de execução com diferentes metodologias ou de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. Nos termos do art. 73, §2º, do Decreto nº 7.581/11, o critério de julgamento na contratação integrada deve ser o de técnica e preço.** A licitação-carona, apesar das críticas doutrinárias, encontra previsão legal e chancela na jurisprudência. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.021969-7/003, Relator(a): Des.(a) Wagner Wilson, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/02/2022, publicação da súmula em 17/02/2022)

2.5. Lote único

Em que pese seja certo que, quando viável, o objeto licitado deve ser parcelado em quantas parcelas forem possíveis, é certo também que, no caso em tela, não é tecnicamente eficaz a divisão do objeto em lote.

A respeito da divisão do objeto licitado em lotes, o TCU, no Acórdão nº 732/2008², se pronunciou no sentido de que *"a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto"*.

No mesmo sentido, o Professor e então Procurador Jorge Ulisses Jacoby

² https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-36786/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

Fernandes, no Parecer nº 2086/00³, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, o parcelamento ou não do objeto licitado depende da análise de viabilidade técnica:

É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido.

No caso em tela, observa-se que, em que pese o presente Edital tenha como fim a contratação, via locação, de equipamentos para finalidades distintas ((i) iluminação pública e de espaços públicos e ii) produção de energia solar por meio de usinas fotovoltaicas conectadas à rede elétrica), trata-se de produtos cuja eficiência está relacionada a interdependência entre eles.

A licitação por técnica e preço, sem que haja divisão em lotes, foi considerada como melhor opção para o processo licitatório, observando as orientações aqui contidas e as experiências anteriores da AMESP para o mesmo tipo de contratação, levando-se em conta a natureza da atividade de melhoria da eficiência energética, relativa a sistemas de iluminação e geração de energia nos prédios públicos em geral. São fatores relevantes para a definição da contratação em um único lote a análise da AMESP em destaque aos seguintes fatores:

- a) a definição via anteprojeto, de obras de engenharia da modalidade elétrica, com especificação de métodos construtivos, tecnologias de produtos específicos e projetos luminotécnicos e energéticos;
- b) a necessidade de organização da logística para execução dos serviços, sem maiores transtornos aos usuários dos prédios públicos, durante a realização dos serviços;
- c) a disponibilidade da AMESP de apenas 1 (um) gestor de contrato com capacidade técnica em engenharia elétrica para proceder a fiscalização de obras realizadas em 28 município associados;
- d) o fato de todos os serviços necessários ao projeto integrarem a mesma área de conhecimento – engenharia elétrica;

³ <https://www.jacoby.pro.br/votos/arquivo34.html>

- e) vantajosidade para os municípios consorciados na obtenção maior escala no fornecimento de materiais e serviços inerentes às atividades a serem desenvolvidas.

Dessa maneira, a divisão em lotes comprometeria a viabilidade técnica e econômica do objetivo da licitação.

Também é importante citar que a administração pública está obrigada ao princípio da eficiência, conforme art. 37 da Constituição Federal, de modo que o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos e, neste caso, a contratação em lote único possibilita ao Município tornar eficiente o controle e gestão dos bens locados.

Ao contratar em lote único, os municípios consorciados terão que gerir apenas um contrato e fiscalizar apenas uma empresa, ao passo que, se dividido em lotes, os municípios terão que sobrecarregar sua estrutura técnica e pessoal para ser capaz de fazer a gestão e fiscalização de diversas empresas ao mesmo tempo.

Por fim, ressalta-se que é expressamente admitida a participação de empresas em Consórcio, razão pela qual não se verifica rompimento a competitividade.

Pouso Alegre/MG, aos 15 de fevereiro de 2023.

Moacir Franco
Presidente da CPL