

PARECER JURÍDICO Nº 20260304.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO SRP. MATERIAIS ELÉTRICOS. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. IDENTIFICAÇÃO DE VÍCIO DE LEGALIDADE. DEVER DA ADMINISTRAÇÃO. **REVOGAÇÃO DO CERTAME.**

1. SÍNTESE FÁTICA

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, quanto a legalidade e regularidade do procedimento licitatório, cujo objeto é registro de preço para futura e eventual aquisição de materiais elétricos para instalação, manutenção preventiva e corretiva da iluminação pública no Município de Água Azul do Norte – PA.

Consta dos autos que foi divulgado edital do certame inicialmente marcada para o dia 06/02/2026. Foi recebido pedidos de esclarecimentos e impugnações ao Edital, sendo acatadas as impugnações. A sessão pública foi suspensão e remarcada para o dia 26/02/2026.

A sessão transcorreu novamente com fase de lances e julgamento de propostas e análise documental. Posteriormente, tomou-se conhecimento de envio de e-mail da empresa PROSPER COMERCIO ATACADISTA IMPORTACAO E EXPORTACAO DE EQUIPAMENTOS ELETRONICOS E ILUMINACAO LTDA., inscrita no CNPJ sob nº 51.117.135/0001-72. Em seu e-mail, a empresa informa que havia apresentado impugnação ao edital, a qual foi formalmente deferida pela Administração, reconhecendo a necessidade de alterações nas especificações técnicas dos itens e no valor de referência estimado.

Contudo, após o deferimento, a Prefeitura não disponibilizou edital retificado consolidado, limitando-se a uma resposta genérica, sem republicação do instrumento convocatório atualizado. Um pedido de esclarecimento posterior sobre o edital consolidado também ficou sem resposta, e o certame prosseguiu normalmente.

Diante disso, sustenta violação aos princípios da legalidade, publicidade, segurança jurídica e competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, além

de afronta ao art. 54 do mesmo diploma, que exige publicidade ampla dos atos licitatórios e reabertura de prazos quando houver modificação essencial do edital.

Por fim, requereu a anulação imediata do certame, com republicação de novo edital devidamente retificado e reabertura integral dos prazos para propostas. Adverte, ainda, que, na ausência de providências, formalizará representação perante o Tribunal de Contas competente.

Consta, ainda, anexo ao e-mail a impugnação se estruturou em 3 (três) eixos principais.

O primeiro diz respeito à **inexequibilidade dos preços estimados** para os itens de luminárias de via pública LED. A empresa argumentou que os valores fixados pela Administração são incompatíveis com os custos reais de produção, certificação e ensaios laboratoriais obrigatórios exigidos pelo INMETRO, podendo induzir a aquisição de produtos de baixa qualidade, sem certificações, com risco à eficiência e economicidade do serviço público.

O segundo eixo trata da **ausência de descritivo técnico** completo para as luminárias LED. A impugnante apontou a necessidade de que o edital especificasse parâmetros mínimos como fluxo luminoso (L70/L80), eficiência energética de pelo menos 205 lm/W, garantia mínima de 60 (sessenta) meses, fator de potência igual ou superior a 0,98, índice de reprodução de cor mínimo de 70, resistência mecânica IK09, tomada NEMA de 7 (sete) ou 3 (três) pinos, ajuste de ângulo de $\pm 15^\circ$, temperatura de cor entre 4.000K e 5.000K e vida útil mínima de 120.000 (cento e vinte mil) horas (L70).

O terceiro eixo refere-se à **obrigatoriedade de comprovação técnica**, com a exigência, no edital, de apresentação do Certificado de Conformidade com a Portaria 62/2022 do INMETRO e de uma série de ensaios e laudos técnicos (LM-80, TM-21, LM-79, THD, ensaios de isolamento, fiação, resistência a impactos, marcação e resistência ao vento, entre outros), a serem exigidos junto à proposta ou na fase de habilitação técnica.

É o suscinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PARECER JURÍDICO. PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88. MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis*:

Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:

Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. 9. (destacou-se).

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise,

terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.

Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que “**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**” (destacou-se).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva”. Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

O dispositivo de lei acima mencionado se refere ao parecer jurídico a ser elaborado ao final da fase preparatório da licitação, mas, certamente, sua orientação deve permear todo o assessoramento jurídico, qualquer que seja a fase do procedimento.

2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando eles se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). 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. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

2.3. DA ANÁLISE DO MÉRITO.

A empresa suscita a inexecuibilidade dos preços estimados pela Administração para os itens de luminárias de via pública LED. A questão transcende o mero interesse da empresa e alcança o próprio plano da legalidade do procedimento licitatório.

Com efeito, a pesquisa de preços que fundamenta o orçamento estimado da licitação constitui elemento nuclear da fase interna do procedimento, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que exige que o valor estimado seja apurado mediante metodologia técnica idônea, capaz de refletir a realidade do mercado. A fixação de preço máximo que não corresponda ao custo real dos produtos coloca em xeque a validade de todo o certame.

No segmento de luminárias de via pública LED, os produtos devem atender obrigatoriamente às exigências da Portaria nº 62/2022 do INMETRO, que estabelece o Regulamento Técnico da Qualidade e os Requisitos de Avaliação da Conformidade aplicáveis a essa categoria. O cumprimento de tais exigências, que incluem a realização de ensaios laboratoriais de elevado custo — como LM-79, LM-80, TM-21, ensaios de vibração, térmicos, de resistência mecânica e outros — é condição legal e não negociável para a comercialização desses equipamentos no Brasil. Preços que desconsideram esses custos são, por definição, inexequíveis.

A inexecuibilidade do orçamento estimado viola o art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, que impõem à Administração o dever de apurar o valor estimado com base em parâmetros confiáveis e condizentes com a realidade mercadológica, em estrita atenção aos princípios da legalidade, da eficiência e da economicidade inscritos no art. 37 da Constituição Federal.

A consequência prática da manutenção de preços máximos inexequíveis é a criação de um ambiente artificial de concorrência, no qual somente participarão fornecedores dispostos a oferecer **produtos de qualidade inferior ou desprovidos das certificações obrigatórias — ou, pior, que não honrarão os compromissos contratuais após a adjudicação**. Em qualquer dessas hipóteses, o interesse público é sacrificado, pois a Administração adquirirá bens inaptos a atender as finalidades para as quais foram contratados.

Esse cenário não é uma projeção especulativa, mas uma consequência concreta: a Portaria nº 62/2022 do INMETRO exige certificações cujos custos são significativos e não podem ser absorvidos dentro de margens de preços artificialmente reduzidos sem comprometimento da qualidade técnica dos produtos.

Nesse contexto, verifica-se que o vício que acomete o certame não é de natureza meramente formal, suscetível de correção via errata, mas de natureza

substancial, uma vez que afeta o próprio objeto e as condições de sua contratação. Tal vício é insanável sem a revisão completa da pesquisa de preços e a consequente republicação do instrumento convocatório com prazos integrais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Há outros apontamentos relevantes na impugnação da empresa licitante, como a ausência de especificações técnicas mínimas indispensáveis para a caracterização do objeto, que incluem: fluxo luminoso mínimo (parâmetros L70 e L80); eficiência energética compatível com a tecnologia LED atual (mínimo de 205 lm/W); garantia de 60 (sessenta) meses; fator de potência igual ou superior a 0,98; índice de reprodução de cor mínimo de 70 ($IRC \geq 70$); resistência mecânica IK09; tomada NEMA de 7 (sete) ou 3 (três) pinos; ajuste de ângulo de $\pm 15^\circ$; temperatura de cor correlata entre 4.000K e 5.000K; e vida útil mínima de 120.000 (cento e vinte mil) horas (L70).

A ausência de tais especificações viola o art. 6º, inciso XXIII, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021, que define o Termo de Referência como o documento que deve conter a descrição completa do objeto, com todas as características necessárias para a correta avaliação das propostas. A omissão de parâmetros técnicos mínimos não apenas compromete a comparabilidade entre as propostas, como também inviabiliza o controle de qualidade na execução do contrato, abrindo espaço para o fornecimento de produtos tecnicamente inferiores ao que o interesse público demanda.

Trata-se, em última análise, de violação ao dever de planejamento adequado da contratação, expressamente imposto pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que determina que a fase preparatória do processo licitatório deve compreender, entre outros elementos, a descrição precisa do objeto e a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. O edital que omite especificações técnicas essenciais descumpra esse mandamento legal.

Por fim, ainda é salutar registrar que a própria Administração reconheceu a procedência dos argumentos da impugnante ao deferir formalmente a impugnação interposta. Todavia, ao deixar de publicar edital retificado consolidado incorporando as alterações reconhecidas como necessárias, a Administração criou situação de insegurança jurídica, violando os princípios que regem a licitação pública.

Permitir que o certame prossiga sem a publicação do edital retificado consolidado equivale a realizar uma licitação com dois conjuntos normativos em vigor simultaneamente — o edital original e as alterações nele determinadas —, situação que viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021), que garante a todos os interessados o direito de

conhecer, com clareza e precisão, as regras às quais estarão submetidos. Esse vício, por si só, já seria suficiente para acarretar a nulidade do certame.

Diante das irregularidades identificadas, impõe-se à Administração Municipal o exercício do poder-dever de autotutela, consagrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal e positivado no art. 147 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a revogar o processo licitatório por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, ou anulá-lo por ilegalidade.

No presente caso, as irregularidades identificadas — pesquisa de preços deficiente que resultou em orçamento estimado incompatível com a realidade de mercado para produtos sujeitos à certificação obrigatória, descritivo técnico lacunoso e ausência de exigência de documentação comprobatória da conformidade técnica dos produtos — configuram vícios que afetam a lisura e a regularidade do certame.

A revogação do certame, com a realização de nova pesquisa de preços fundamentada em cotações compatíveis com os custos reais de produtos certificados, com a adequação do descritivo técnico do objeto e com a inclusão das exigências de certificação e laudos técnicos, é medida que se recomenda em respeito ao princípio da supremacia do interesse público, pois permitirá que a futura contratação se realize em bases sólidas, transparentes e comprometidas com a qualidade técnica da iluminação pública do Município.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exararem pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

PORTANTO, e

CONSIDERANDO os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

CONSIDERANDO tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seu assessor que a esta subscreve, **OPINA** pelo acolhimento da impugnação apresentada pela empresa PROSPER COMERCIO ATACADISTA IMPORTACAO E EXPORTACAO DE EQUIPAMENTOS ELETRONICOS E ILUMINACAO LTDA. reconhecendo a procedência dos vícios apontados, consubstanciados na inexequibilidade dos preços estimados para os itens de luminárias de via pública LED — irregularidade de natureza substancial e insanável sem revisão completa da pesquisa de preços —, na insuficiência do descritivo técnico do edital e na omissão das exigências de certificação obrigatória pelo INMETRO.

RECOMENDA-SE a revogação do pregão eletrônico sob sistema de registro de preço para futura e eventual aquisição de materiais elétricos para instalação, manutenção preventiva e corretiva da iluminação pública no Município de Água Azul do Norte – PA, com fundamento no art. 147 da Lei nº 14.133/21 e súmula nº 473 do STF, em observância ao poder-dever de autotutela da Administração Pública, devendo ser determinada a realização de nova pesquisa de preços compatível com a realidade do mercado de equipamentos certificados, a revisão e complementação do Termo de Referência com as especificações técnicas mínimas para luminárias LED e a inclusão das exigências de certificação INMETRO e de laudos técnicos como condição de participação no futuro certame.

Ressalta-se, por derradeiro, que este parecer é de caráter meramente opinativo e não vincula a decisão da Autoridade Competente, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as presentes ponderações, respondendo exclusivamente pela decisão administrativa adotada.

É o parecer. S.M.J.

Belém/PA, 04 de março de 2026.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES

OAB/PA 26.672