



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 188/2023.

Protocolo nº 204/2023 (*protocolado em 09/01/2023*).

Ofício Administrativo nº 41/2023.

Autoria: CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA – Diretor Geral CML.

Assunto: Informa da necessidade de aquisição de material de expediente para atender a demanda da Câmara Municipal de Linhares.

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇO. BENS COMUNS PARA ATENDER DEMANDAS DE SETORES DA CAMARA. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA, BEM COMO ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E CONTRATO. POSSIBILIDADE. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. MENOR PREÇO POR LOTE. DISPUTA ABERTO

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos submete o presente processo para análise e parecer acerca da (im)possibilidade da modalidade licitatória definida para aquisição de bens comuns, bem como, análise da minuta do edital e contrato juntado aos autos.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o que se verifica nos autos em questão.

Os autos vieram instruídos com:

1. Solicitação/requisição de necessidade de aquisição de material de expediente para atender necessidade da Câmara Municipal de Linhares, em fls. 2/8.
2. Estudo técnico preliminar (ETP) (fls. 15/25);
3. Relatório da cotação para definição do valor estimado do ETP no *sítio* <http://www.bancodeprecos.com.br> (fls. 26/126);



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

4. Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares para a adoção dos procedimentos legais e necessários com vistas à contratação de empresa para aquisição dos materiais de expediente e papelaria, fls. 127.
5. Cadastro junto a E&L, fls. 129/131;
6. Confirmação do Setor do Almoxarifado com o devido cadastro, fls. 132/135.
7. Termo de Referência e itens, descrições e quantitativos do objeto, em fls. 139/154;
8. Orçamento prévio e envio às empresas, fls. 155/168.
9. Pesquisa de preço nº 007/2023 no sítio da Câmara Municipal de Linhares, em fls. 169/170.
10. Solicitação e publicação no veículo oficial de imprensa do Espírito Santo, em fls. 171/179;
11. Pesquisa de preços juntos ao site <http://www.bancodeprecos.com.br>, fls. 194/297;
12. Pesquisa de preços juntos ao site do Governo Federal, qual seja <http://paineldepesos.planejamento.gov.br> em fls. 298/338;
13. Preço médio da proposta de preços simples e quadro comparativo de preços, fls. 339/357;
14. Reserva de dotação orçamentária ao importe de R\$ 34.588,51 (trinta e quatro mil quinhentos e oitenta e oito reais e cinquenta e um centavos), em fls. 359/364;
15. Diretoria de suprimentos solicita autorização para instauração de procedimentos licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preço em fls. 366;
16. Minuta de Edital, Anexo I com o Termo de Referência e itens, descrições e quantitativos do objeto, em fls. 368/418;
17. Minuta do Contrato, em fls. 419/451;
18. Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares para a instauração de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preço;
19. Diretoria de Suprimentos remete os autos à Douta Procuradoria Geral, para manifestação e parecer quanto a possibilidade de adoção da modalidade licitatória definida, bem como análise da minuta do edital e contrato encaminhados em anexo.



20. Parecer **opinitivo** em fls. 463/470, OPINA pela POSSIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO, sob o regime de MENOR PREÇO POR LOTE, com modo de disputa ABERTO, tendo em vista que a modalidade licitatória definida, bem como análise da minuta do edital e contrato preenchem os requisitos contidos nos artigos 3º, incisos I e IV da Lei nº 10.520/02 e 40, da Lei nº 8.666/93, bem como ao art. 55 e art. 15 da Lei nº 8.666/93 e Decreto Federal n. 7.892/2013 e demais regulamentos sobre a matéria, prevendo todas as exigências cabíveis
21. Edital de Pregão Eletrônico 001/2023, fls. 475/558;
22. Comprovante de Publicação do Edital em Diário Oficial, fls. 561/565;
23. Solicitações e dúvidas externas em fls. 568/569;
24. Pregão Eletrônico nº 001/2023 – Processo Administrativo nº 188/2023, em fls. 570/584;
25. Ata de Sessão – Disputa – Parte 1 de 1, em fls. 587/615;
26. Vencedores do Processo – Disputa, em fls. 616/629;
27. Documentação da Empresa ES LICITAÇÃO REGIONAIS LTDA – ES LICITAÇÕES, fls. 647/688;
28. Documentação da Empresa INTER MASTER COMERCIAL DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO E SERVILIS LTDA, em fls. 689/788;
29. Documentação da Empresa LINHARES SUPRIMENTOS PARA INFORMÁTICA LTDA, em fls. 789/828;
30. Documentação da Empresa LPS DISTRIBUIDORA LTDA, em fls. 829/855;
31. Documentação da Empresa FACILITTA LTDA, em fls. 856/880;
32. Resumo das Vencedoras e suas Habilitações, em fls. 881;
33. ATA 002 – Processo nº 000188/2023 – Pregão Eletrônico nº 001/2023 em fls. 883/885;
34. Participantes e Classificações, em fls. 886/903;
35. Vencedores do Processo – Final, em fls. 904/910.



DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA

A Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, enquanto órgão consultivo, deve prestar consultoria jurídica, ou seja, possui legitimidade para manifestar-se **somente quanto à legalidade da ação administrativa**, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do **administrador público**, e não da Procuradoria que lhe dá assessoramento jurídico.

Saliente-se que a presente manifestação toma por base, *exclusivamente*, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Assim, cabe à assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar nos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Linhares**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz-se necessário registrar também que esta Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares é um órgão *meramente* consultivo, emitindo-se pareceres *strictum* jurídico-opinativo, estando as autoridades competentes desvinculadas a seguir, ante a ausência de força vinculante. *Destarte*, compete ao presente órgão tão somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas.

Não diferente, disciplina o notório *doutrinador* Dr. Marçal Justen Filho (*JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252*) que ensina que os **“atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”**, não tendo o condão compulsório do presente parecer deste Órgão consultivo às decisões do Gestor.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Importante consignar que a nova Lei de Licitações, notadamente sob nº 14.133/2021, em seu artigo 194 disciplina que sua vigência se dará no momento de sua publicação, qual seja 01 de abril de 2021, *vejamos*:

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Entretanto, também afirma em seu art. 191 e 193 que a Administração Pública poderá optar (durante o prazo de dois anos contados a partir de abril de 2021) por licitar conforme os critérios da Nova Lei ou pela disciplina das leis anteriores enquanto estas ainda não são revogadas, por tanto, a Administração Pública pode utilizar tanto as regras de contratação da antiga lei quanto da nova lei, *vejamos*:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

*Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.*

*Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.
(...)*

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados pela Lei 8666/93. Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concreto*.

A previsão legal, insculpida na Lei 8.666/93 em seu art. 38, parágrafo único, a saber:

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:*

Parágrafo único. *As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*

Assim se manifestou a *douta* Procuradoria:

Parecer **opinativo** em fls. 463/470, OPINANDO pela POSSIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO, sob o regime de MENOR PREÇO POR LOTE, com modo de disputa ABERTO, tendo em vista que a modalidade licitatória definida, bem como análise da minuta do edital e contrato preenchem os requisitos contidos nos artigos 3º, incisos I e IV da Lei nº 10.520/02 e 40, da Lei nº 8.666/93, bem como ao art. 55 e art. 15 da Lei nº 8.666/93 e Decreto Federal n. 7.892/2013 e demais regulamentos sobre a matéria, prevendo todas as exigências cabíveis.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Denota dos autos que o procedimento estava em posse da Comissão de Pregão para a realização da sessão do certame, que ocorreu no dia 09/03/2023, às 12:30hs (fls. 587/614), sendo o edital de fls. 475/510 publicado em 24/02/2023, conforme fls. 565 no diário oficial do Estado do Espírito Santo.

Nos termos do Edital, em fls. 475/510, nos termos do item 4.1, *poderão participar deste Pregão interessados cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação, e que estejam previamente credenciados no sistema BLL, promovido pela Bolsa de Licitações do Brasil. Não obstante, todos os licitantes interessados deverão encaminhar exclusivamente pelo sistema suas propostas, conforme item 5.1, vejamos, 5.1. Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no Edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para isso, quando, então, encerrar-se-á automaticamente a etapa de envio dessa documentação. 5.2. O envio da proposta, acompanhada dos documentos de habilitação exigidos neste Edital, ocorrerá por meio de chave de acesso e senha.*

Após análise da Ata da sessão, em fls. 587/614, as empresas **Monsarás Trade e Serviços Ltda** – fls. 579; **Linhares Suprimentos para Informática EPP** – fls. 580; **LPS Distribuidora Ltda** – fls. 581; **Inter Master Comercio de Serviços** – fls. 582 e; **Facilitta Ltda** – fls. 583, apresentaram documentações, sendo tais documentos certificados nos autos pela Diretoria de Suprimentos, conforme fls. 881.

Propostas foram apresentadas, em fls. 570/578.

Participantes e Classificações às fls. 886/903.

Vencedores do Processo – FINAL fls. 904/910.

Após apresentação das propostas, houve a necessidade de amostras em alguns itens, conforme fls. 623/629, sendo os itens CALCULADORA DE MESA - IMPRESSAO TERMICA; 14 DIGITOS (fls. 625) fracassada; SACOLINHA DE TNT - 17 X 21CM (PACOTE COM 10 SACOLINHAS) (fls. 626) fracassada por não juntada de documentação pelo licitante; SACOLINHA PLASTICA - 20 X 15 CM e; TRANSPARENTE (PACOTE COM 100 SACOLINHAS) (fls. 627) deserto.

Ao final da sessão do certame, registrou o Pregoeiro Oficial em fls. 882/884, *litteris*:

Diante da análise realizada, decidiu-se APROVAR as marcas oferecidas como amostras, visto que as mesmas atenderam as especificações solicitadas no Edital.

Em fls. 881 fora juntado quadro demonstrativo, atestando que as empresas ES LICITAÇÕES REGIONAIS LTDA; INTER MASTER COM VAREJ MATERIAL ESCRIT E SERV LTDA ME; LINHARES SUPR PARA INFORMATICA LTDA ME; FACILITTA LTDA; LPS DISTRIBUIDORA LTDA e; MMV PAPELARIA EIRELI apresentaram **todas as documentações necessárias** elencadas no edital, estando assim **aptas** e **habilitadas**.



Outrossim, não há informação da existência de outro percalço, impugnação, tumulto e outros, nas sessões do certame, tendo ocorrido dentro da normalidade.

Advém da *Lei do Pregão* que, *verbis*:

Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões (sic) em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos; (Destaca-se)

Compulsando os autos, especificamente das Atas das sessões em fls. 587/614 e 882/884, **inexiste interposição de recurso** e a determinação da concessão do prazo para a apresentação das razões recursais, por tal motivo, houve a **preclusão consumativa para a interposição de recursos** nestes autos.

Desta forma, o procedimento encontra-se apto à continuidade do seu trâmite, de forma que OPINA esta Procuradoria pela expedição de ato de homologação e adjudicação pela autoridade competente.

Pois bem, quanto a este tema, a *adjudicação* é ato posterior a *homologação*, sendo ambas **privativas da autoridade superior**.

Quanto ao tema *adjudicação* e *homologação*, extraímos das fabulosas lições do doutrinador Marçal JUSTEN FILHO que:

O conteúdo jurídico e os efeitos atribuídos à adjudicação ultrapassam os limites da competência da comissão de licitação. Não compete a ela atribuir o "objeto" da licitação ao vencedor, reconhecendo a satisfatório da proposta formulada. Essa é atividade reservada privativamente à autoridade com poderes para vincular a pessoa administrativa. A comissão apenas seleciona a proposta que reputar mais vantajosa, segundo os critérios previstos no ato convocatório. Por isso, a adjudicação apenas poderia ser praticada pela autoridade se superior hierarquia na entidade da Administração Pública.

Pelo art. 43, inc. VI, não há, antes da homologação, uma "adjudicação" nem haveria possibilidade de a Administração adjudicar sem ter, anteriormente, homologado. A homologação deriva da análise global e completa dos trabalhos da autoridade responsável



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

pela licitação. A adjudicação concentra-se no resultado da licitação. Pressupõe a homologação da qual decorre.

A distinção entre homologação e adjudicação não significa diferenciação absoluta entre ambos. A homologação significa julgar conveniente a proposta classificada em primeiro lugar; a adjudicação não possui idêntico conteúdo. Homologação e adjudicação são atos que se complementam e inter-relacionam. Não pode haver adjudicação sem prévia homologação. Não há cabimento em homologar-se o resultado sem, como consequência, adjudicar o objeto ao vencedor.

A distinção torna-se mais apreensível com um exemplo. Suponha-se licitação para executar uma obra de grandes dimensões. A homologação confirma que a classificação adotada pela Comissão foi a correta e que a proposta classificada em primeiro lugar era, dentre as examinadas, a mais vantajosa. A adjudicação significa um pronunciamento acerca da proposta vencedora. A Administração não se preocupa mais em cotejar a proposta vencedora com as demais, pois verifica que atende suas necessidades e exigências. A adjudicação é a proclamação formal de que, além de ser a vencedora, uma determinada proposta atende às conveniências e necessidades da Administração e que a contratação administrativa será realizada com o adjudicatário.

[...]

Ressalta-se que esse entendimento não é afetado pela circunstância de a Lei 10.520/2002 ter previsto que, não existindo recurso contra a decisão do pregão, caberá a imediata adjudicação do objeto ao licitante vencedor por ato do pregoeiro. Essa solução significa, tão somente, a prática de um ato destituído de qualquer efeito se e enquanto não produzida a homologação pela autoridade competente. (Destaca-se)

*(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pág. 1022/1023)*

Nesse sentido está a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). *Verbis*:

[...] 9.2.14. oriente a comissão de licitação quanto aos limites de sua competência, de forma que o ato de adjudicação seja reservado à autoridade competente da Unidade, bem como observe a sequência legal para a efetivação dos atos, para que a adjudicação do objeto licitado somente ocorra após a homologação do procedimento licitatório, conforme previsto no art. 43, inciso VI, da Lei n.º 8.666/1993; (TCU. Acórdão 816/2006 – Plenário. Rel. Min. Guilherme Palmeira. Julgado em 31/05/2006)

Para fiel cumprimento do entendimento da Corte de Contas do Estado necessário se estabelecer a delimitação do conteúdo a ser analisada.



Da leitura do julgado citado inicialmente neste parecer, constata-se que ficou decidido a necessidade de emissão de parecer técnico, após o julgamento da licitação a antes do da homologação do procedimento, tendo por conteúdo o 'processo licitatório', efetivando um controle de legalidade.

Até o momento imediatamente anterior a decisão da autoridade superior que autorizou a realização do procedimento licitatório (fl. 127), com conseqüente emissão do Edital, já foi efetuado o necessário controle de legalidade, ao passo que o *Parecer* desta Procuradoria (fls. 463/470) analisou o feito até aquele momento. Restringindo-se então a presente análise de legalidade ao exato momento posterior da decisão da autoridade superior e o que constar nos autos posteriormente a esse ato.

O Edital e seus anexos (fls. 475/510) é o mesmo que já foi objeto de análise por este órgão quando da submissão a parecer em data pretérita.

O Edital foi resumidamente publicado no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO ES), conforme documentos acostados às fls. 561/565 dos autos, atendendo-se assim à norma disposta no art. 21, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Outrossim, vislumbra-se atendido o prazo mínimo de 08 (oito) dias entre a publicação resumida do ato convocatório e a data da sessão do certame, conforme estatuído pelo inciso V, do art. 4º, da Lei nº 10.520/2002, tendo em vista que o Edital foi publicado no dia 24/02/2023, sendo a disputa realizada em 09/03/2023, conforme fls. 565.

Por falta de capacidade técnica deste órgão consultivo, não há como aferir se o serviço ofertado pela Licitante vencedora atende à(s) descrição(ões) constante no Termo de Referência.

Vislumbra-se, ainda, que as propostas comerciais dos Licitantes vencedores foram apresentadas com menor preço do que quando realizado através das cotações na fase interna do procedimento (fls. 185/357), o que efetiva a conveniência na aquisição do objeto, principalmente, quando associada a necessidade institucional na contratação dos produtos.

Por fim, registra-se que a norma editalícia foi observada fielmente pela comissão de licitação, de maneira que as Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/2002 foram respeitadas.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, e em estrita observância às exigências legais, notadamente às Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, **OPINA a Procuradoria deste Poder Legislativo pela legalidade do procedimento licitatório em preço**, ressaltando, oportunamente, que a autoridade superior deve primeiramente *homologar* o procedimento – fazendo juízo de valor quanto a correta classificação adotada e a vantajosidade das propostas classificadas – e, posteriormente, podendo ser em ato contínuo à homologação, *adjudicar* os objetos aos Licitantes vencedores.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, reiterando-se que o presente parecer possui **caráter meramente opinativo**, facultando-se, portanto, ao gestor público decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada se assim o entender.

É o PARECER, **s.m.j.**

Linhares/ES, 29 de março de 2023.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral