



**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

**Processo N°: 67601723**

**Origem:** Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER

**Assunto:** Pregão eletrônico. Registro de Preços. Material de consumo.

**PARECER PGE/PCA N° 00080/2015**

Sr. Procurador Chefe,

Trata-se de processo através do qual o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER, pretende realizar pregão eletrônico, objetivando o registro de preços de material de consumo - detergente e álcool gel.

O processo veio instruído da seguinte forma: termo de referência atualizado, contendo justificativa (fls. 44/46); pesquisa de preços (fls. 18/20, 23/28); minuta do edital (fls. 78/89); designação de pregoeiro e equipe de apoio (fl. 50); justificativas para as exigências de qualificação técnica (fls. 30/43, 47/49); manifestação do pregoeiro, quanto as alterações do edital (fls. 75/77); declaração de que os bens objeto do certame são classificados como "bens comuns" (fl. 93); autorização para deflagrar o certame (fl. 17, 93); declaração de que foi utilizada como base a minuta padrão desta PGE (fl.51); consulta (fls. 90/91); declaração de que trata o art. 16 da LRF (fl. 93).

**É o relatório, no essencial.**

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2015.02.000005





## Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Inicialmente, faço a ressalva de que serão objeto deste Parecer apenas os aspectos jurídicos que envolvem a consulta, sem adentrar aos aspectos técnicos e de oportunidade e conveniência da contratação, ônus que recai sobre a Autoridade Competente. Estes parâmetros de atuação estão embasados no Enunciado n.º 12 do Conselho da Procuradoria Geral do Estado (CPGE), publicado no DIOES de 19/03/2012, com a seguinte redação:

**“Enunciado CPGE nº 12: “Competência da Procuradoria Geral do Estado na análise jurídica da fase interna dos procedimentos licitatórios. Utilização das minutas padronizadas”.**

I) Nos processos licitatórios, a análise da Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993, incidirá, exclusivamente, sobre os aspectos jurídicos do instrumento convocatório do certame (edital ou carta convite) e do respectivo termo de contrato, não sendo atribuição do Procurador analisar os atos procedimentais da fase interna ou emitir juízo valorativo da pretensa pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade dos atos do procedimento, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e as demais providências orçamentárias.

II) É obrigatória a utilização das minutas de editais, contratos, termos aditivos etc., padronizadas pela Procuradoria Geral do Estado e disponibilizadas em seu site, ficando dispensado o encaminhamento do processo quando as alterações nelas realizadas forem as seguintes:

- a) indicação das datas e horários da licitação;
- b) indicação do objeto e sua descrição detalhada no “Termo de Referência” (Anexo I);
- c) indicação de obrigações contratuais específicas, referentes à forma e prazos de execução do objeto, que deverão constar, além de no Termo de Referência, na minuta de Termo de Contrato, se houver;
- d) exigência de amostras do arrematante, para conferência do atendimento das disposições do edital;
- e) composição dos lotes da licitação;
- f) adequação das cláusulas apropriadas ao caso concreto que siga as orientações que acompanham a própria minuta padronizada utilizada.

**III) *Havendo alterações na minuta padronizada que apresentem relevância jurídica, deverá o respectivo processo ser encaminhado à Procuradoria Geral do Estado com a indicação expressa e específica das questões jurídicas a serem apreciadas.*”**

Observa-se que foram cumpridos os requisitos formais para a deflagração do certame, conforme manifestações e documentos constantes nos autos. Entretanto, deverá ser renovado o ato que designou o pregoeiro e sua equipe de apoio.

### Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2015.02.000005





## Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Quanto à minuta apresentada, há declaração expressa informando que foi utilizada como modelo uma das minutas padronizadas por esta PGE. No entanto, foram promovidas alterações, em especial na qualificação técnica, motivando o envio dos autos a este PGE. Além disso, foram formulados questionamentos específicos quanto ao instrumento convocatório, conforme indicado no relatório acima.

Destarte, faço as seguintes considerações, na ordem em que as indagações foram formuladas.

### I. Quanto ao procedimento:

a) Pode ser mantido o entendimento no sentido de que não é obrigatória a reserva de dotação orçamentária (ou indicação de classificação orçamentária) para se deflagrar o procedimento licitatório cuja finalidade seja o registro de preços, conforme Parecer PGE/PCA nº 1010/2012 (processo nº 58016988), o que se exige apenas no momento em que a Administração optar por formalizar as correspondentes contratações.

b) De igual modo, penso - conforme Despacho da Chefia desta PCA no processo nº 58016988 - que a deflagração do procedimento licitatório para registro de preços não exige a prévia formalização da declaração de que trata o art. 16 da LRF, providência que caberá ao órgão/ente que efetivamente vier a contratar;

Discordo, todavia, do posicionamento segundo o qual não deve haver prévia justificativa quanto aos quantitativos estimados por cada órgão. Nesse passo, adiro ao entendimento manifestado pela SECONT (processo nº 63463091), por entender que cada órgão, com base nas suas expectativas de consumo, deve estimar as quantidades máximas e mínimas de demanda de cada produto, pois esta medida, salvo melhor juízo, pode proporcionar à Administração os benefícios da economia de escala. Demais disso, a exigência em tela tem origem expressa no art. 7º, §4º, c/c art. 15, 7º, II, da Lei nº 8.666/93;

### Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br

NN 2015.02.000005





**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

c) A minuta padronizada para registro de preços de material de consumo/expediente, salvo melhor juízo, não traz a exigência contida no Decreto 3.397-R/2013, não havendo portanto necessidade de ajustes neste particular. De toda forma, recomenda-se a não aplicação do aludido decreto, em razão do Acórdão CPGE nº 06/2014;

d) as respostas aos questionamentos anteriores podem e devem ser aplicadas a todos os procedimentos licitatórios para registro de preços;

**II. Quanto a minuta do edital:**

a) A modificação do item "d" da cláusula 10 do instrumento convocatório está de acordo com o entendimento desta PGE sobre o tema;

b) É permitida a exigência de amostras para conferência do atendimento dos requisitos do edital, como se afigura ser o caso, sendo que as correspondentes cláusulas me parecem estar de acordo com as recomendações usualmente elaboradas por esta PGE (cf. processo nº 61122610);

c) os itens 19.2 e 19.2.1 são adequados à cláusula que faz exigência de amostras;

d) no que se refere à modificação das letras "b" e "c" e inclusão da letra "d", do item 3.4 d Anexo I-A do Edital, que se refere ao art. 17 do Decreto Estadual nº 1.790-R/2007 (com a redação conferida pelo Decreto nº 3.540-R/2014), que trata da adesão de órgãos ou entidades não participantes, reconheço a existência de manifestação favorável neste sentido, no âmbito da Subprocuradoria Geral para Assuntos Administrativos (proc. nº 65100700).

No entanto, devo registrar minha ressalva quanto ao assunto, por considerar ilegal e inconstitucional os correspondentes permissivos previstos no Decreto Estadual. Mantenho-me firme ao entendimento já sedimentado no âmbito desta PCA, conforme externado no Parecer PGE/PCA nº 00308/2014 (Proc. Nº 65100700), da lavra do i. Procurador do Estado, Dr. Leandro Mello Ferreira.

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br

NN 2015.02.000005





**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

Com efeito, é juridicamente irrelevante a existência de um decreto estadual que não se alinha aos estudos elaborados no âmbito desta PCA, uma vez que referidos estudos tiveram como objeto a Lei e a Constituição. Destarte, com base nestes mesmos estudos, os decretos não são instrumentos normativos qualificados para a inovação jurídica pretendida.

e) no que se refere às exigências de habilitação, verifico que a Secretaria Consulente, por meio de seu setor técnico, promoveu as correspondentes justificativas para sua exigência, conforme destaquei no relatório. Seja como for, cabe ao Órgão Consulente a responsabilidade pelas exigências eleitas no presente certame, em especial para que não haja indevida restrição à participação de interessados.

Vale ressaltar que o objeto do certame apresenta características que demandam conhecimentos técnicos para uma adequada elaboração das exigências de qualificação, conhecimentos estes que refogem ao âmbito de atuação desta assessoria jurídica.

f) as respostas aos questionamentos nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, podem ser aplicadas nos demais procedimentos licitatórios para registro e preços, já que em tese tratam de temas inerentes à esta espécie de certame;

g) a resposta ao questionamento da alínea “e” pode ser aplicada a outros procedimentos licitatórios, desde que o objeto esteja contemplado na mesma categoria segundo a correspondente classificação/definição existente na legislação sanitária.

Em acréscimo às considerações acima, faço ainda as seguintes ressalvas:

01. Quanto ao termo de referência, o ônus da especificação dos serviços licitados recai exclusivamente sobre a Autoridade competente, no exercício da competência técnica acumulada pela Secretaria Consulente, bem como no juízo

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br

NN 2015.02.000005





## Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

de conveniência e oportunidade, que poderá ser responsabilizada se houver restrição à ampla competitividade ou outra infração ao disposto na Lei nº 8.666/93.

Portanto, não nos cabe analisar se o preço está realmente conforme o mercado ou se as quantidades estimadas efetivamente correspondem às necessidades do órgão assessorado. Estes são assuntos que refogem a nossa competência, o que não nos impede, contudo, de alertar a autoridade assessorada sobre tais aspectos, como, aliás, será feito mais a frente.

**02.** Verifico que a reunião dos dois itens licitados em um lote único foi justificada no termo de referência, destacando a Secretaria que esta solução seria economicamente mais vantajosa para a Administração. Em regra, os itens deveriam ser separados em lotes distintos como forma de ampliar a competitividade e economicidade do certame, segundo imposição contida nos art. 15, IV e art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93.

Segundo a Súmula nº 247 do TCU, *“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”*

De fato, considerando que a licitação é um instrumento jurídico que possui múltiplas finalidades, é razoável exigir a adjudicação por itens como forma de prestigiar a competitividade, desde que isto não comprometa a economia de escala. Neste passo, entendo que o órgão licitante deve demonstrar de forma mais robusta a pretendida economia com a reunião dos objetos em lote único, já que, nada obstante a justificativa neste sentido, não pude vislumbrar na prática as

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br

NN 2015.02.000005



(assinatura)



**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

razões de fato que levaram o órgão a este convencimento.

Todavia, como o tema desborda para o campo da análise dos aspectos econômico-financeiros da licitação, entendo que referida avaliação deve ser promovida pelo órgão consulente mediante a chancela da SECONT.

03. Por fim, faço a advertência de que, caso tenham sido realizadas alterações na minuta padronizada sem o devido destaque ou declaração de supressão (obrigação legal que cabe ao Órgão Consulente), deverão os autos ser novamente remetidos à esta PGE para devida análise.

Diante do exposto, entendo que, uma vez atendidas as recomendações da desta PGE, o certame poderá ser deflagrado, devendo o edital e seus anexos ser preenchidos com data e horário designados para a realização do pregão, datado, assinado e rubricado, em suas folhas, pelo Pregoeiro, providenciando-se a sua publicação no Diário Oficial e internet, observado o prazo legal entre a publicação e a entrega de propostas.

**Caso a Secretaria entenda por não acatar alguma das recomendações, deverá motivar sua discordância formalmente, remetendo novamente os autos a esta PGE para a correspondente análise.**

Remetam-se aos autos à SECONT, antes da sua devolução à Secretaria Consulente.

É o Parecer, salvo melhor juízo. À consideração superior.

Vitória, 27 de janeiro de 2015

**Emerson Luiz Faé**  
**Procurador do Estado**  
**OAB/ES Nº 8.055**

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Bairro Vermelho - Vitória - ES - Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br

NN 2015.02.000005





PGE/ES
PCA
Fls. Nº 103
Nº Processo 67601723
R: P

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

**Processo Nº: 67601723**

**Despacho PGE/PCA Nº 00141/2015**

Aprovo, por seus próprios fundamentos, o R. Parecer PGE/PCA nº 00080/2015 lavrado às fls. 95/101, pelo Ilustre Procurador do Estado, Dr. Emerson Luiz Faé, que, em sede de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER, opinou pela possibilidade de deflagração do certame, **desde que previamente atendidas todas as recomendações apontadas pelo Nobre Parecerista.**

À Subprocuradoria para Assuntos Administrativos - SPGA.

Vitória, 25 de fevereiro de 2015.

  
**MAIRA CAMPANA SOUTO GAMA**  
Procuradora-Chefe

**Procuradoria de Consultoria Administrativa - PCA**

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: <http://www.pge.es.gov.br>  
2015.02.000005





PGE/ES	
GABINETE 105	
Fls. N°:	
N° Processo:	67601723
R.:	16

**Governo do Estado do Espírito Santo  
Procuradoria Geral do Estado**

**Processo N.º: 67601723**

**Interessado: SEGER**

**Assunto: Edital de Licitação. Registro de Preços. Aquisição de detergente e álcool em gel.**

**À SECONT,**

No exercício da competência delegada por intermédio da Portaria PGE n.º 056-S/2003, aprovo, com ressalvas, o R. Parecer PGE/PCA n.º 00080/2015, lavrado às fls. 95/101, pelo Ilustre Procurador do Estado, **Dr. Emerson Luiz Faé**, referendado à fl. 103, pela Ilustre Procuradora-Chefe da Procuradoria de Consultoria Administrativa - PCA, **Dra. Maira Campana Souto Gama**.

**Na oportunidade, reitero a manifestação por mim exarada no Processo n.º 65100700, de maneira que podem ser mantidos as alíneas do item 3.4 do Anexo I-A na minuta acostada nos autos, ressalvando, assim, o posicionamento consignado no item II, d, do Parecer de fls. 95/101.**

Continuamente, anoto que é necessário a existência de justificativa dos quantitativos estimados por cada órgão ou entidade participante, como defendido pelo nobre Parecerista (fl. 97). No entanto, filio-me a idéia de que a justificativa para a estimativa de consumo será formalizada em autos próprios, conforme Parecer PGE/PCA n.º 1010/2012, de lavra do i. Procurador do Estado, Dr. Leandro Mello Ferreira, encartado nos autos às fls. 55 e 55-v, que considerou suficiente que: *"o órgão gerenciador encaminhe comunicado eletrônico aos órgãos participantes para que internamente providenciem a declaração exigida pela Lei Complementar n.º 101/2000, atuando-a em procedimento específico, juntamente com a estimativa de consumo que encaminhou ao órgão gerenciado, ou por qualquer outra forma de registro, físico ou*

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Barro Vermelho - Vitória - ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
2015.02.000005

**\*67601723\***



PGE/ES	
GABINETE 106	
Fls. Nº:	
Nº Processo:	67601723
R.:	

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

*virtual, que garanta a possibilidade de sua conferência futura, inclusive pelos órgãos de controle."*

Noutro giro, em complemento às diligências apontadas pelo Nobre Procurador no item "a", fl. 97, destaco que a dotação orçamentária deverá preceder a assinatura do contrato, conforme Orientação Normativa/AGU nº 20, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, ps. 14 e 15).

Em relação a minuta de edital, tendo em vista o disposto no Item 15.10 mormente a iniciativa do prazo para apresentação de proposta comercial, após a solicitação do pregoeiro através do chat do sistema eletrônico, registro que a Consulente deve atentar-se para o controle do envio da comunicação e o momento do recebimento pelos licitantes, com a comprovação da data, da hora e dos minutos.

**Outrossim, é conveniente que sejam melhores explicitados no edital de licitação os critérios que serão utilizados para aferir se as amostras atendem às especificações contidas no instrumento convocatório, bem como eventuais exames ou testes que serão realizados, com a sugestão de modificação do item 4 do termo de referência, anexo ao edital (conforme Despacho PGE/PCA Nº 00318/2013 às 65/65-v.).**

Nesse pormenor, deverá ser retirada a indicação de marcas similares como exemplificação do item "detergente", no termo de referência, fl. 81-v.

**Quanto ao subitem 19.2.1 da minuta editalícia, sugiro manter a redação a mais próxima possível da minuta padrão:**

***"19.2.1: Constatado o atendimento quanto à compatibilidade do preço, em relação ao estimado para contratação, e quanto às***

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Barro Vermelho - Vitória - ES - Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
2015.02.000005

**\*67601723\***



PGE/ES	
GABINETE 107	
Fls. Nº:	67601723
Nº Processo:	67601723
R.:	107

**Governo do Estado do Espírito Santo  
Procuradoria Geral do Estado**

***exigências do edital, bem como atestada a aceitação das amostras e comprovado o atendimento dos requisitos de habilitação, o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar será declarado vencedor.”***

Todavia, ainda constato as seguintes deficiências na instrução processual, o que deverá constituir objeto de prévio saneamento:

**Não localizei no caderno processual a portaria que designa o pregoeiro e equipe de apoio nos termos do artigo 30, inciso VI, Decreto 2458-R/2010, o que deverá ser providenciado.**

**Também deverá ser ratificada pelo novo Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos a declaração de fls. 93/94.**

Desde que saneados os vícios acima apontados, atendendo-se integralmente as recomendações aqui apontadas, bem como aquelas emitidas no parecer ora aprovado, opina-se pela possibilidade de que seja deflagrado o certame, devendo o edital e seus anexos serem atualizados, preenchidos com data e horário designados para a realização do pregão, datado, assinado e rubricado, em suas folhas, pelo Pregoeiro, providenciando-se a sua publicação no Diário Oficial, meio eletrônico na internet e jornal de grande circulação, na forma do art. 17, inciso V, do Decreto nº 2458-R/2010, observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a publicação e a entrega de propostas.

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Barro Vermelho - Vitória - ES - Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
2015.02.000005

**\*67601723\***



PGE/ES	
GABINETE 108	
Fls. Nº:	
Nº Processo:	67601723
R.:	

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

Relembro que, nos termos do artigo 5º, § 1º, do Decreto Estadual nº. 1.939/2007, o órgão contratante poderá deixar de remeter os autos à Procuradoria Geral do Estado ao tempo da celebração do ajuste com o licitante vencedor do certame, desde que restem cumpridas todas as diligências apontadas nesta manifestação prévia da Procuradoria e desde que sejam preenchidos os requisitos previstos no artigo 4º, § 1º, do mesmo normativo, a saber, disputa transcorrida sem qualquer impugnação ou recurso dos particulares e sem a ocorrência de qualquer óbice apontado pelos órgãos de controle externo e interno da Administração Pública.

Por derradeiro, conforme a solicitação do nobre Parecerista, remeta-se o caderno processual diretamente à SECONT para análise diante de sua competência funcional.

Após, devolvam-se os autos à SEGER.

Vitória, 03 de março de 2015.

  
**LUIZ HENRIQUE MIGUEL PAVAN**

**Subprocurador-Geral do Estado para Assuntos Administrativos**

Gabinete / P.G.E.  
Encaminhe-se a(o)  
*SECONT*  
Em: 05/03/15  
*10*

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: <http://www.pge.es.gov.br>  
2015.02.000005

\*67601723\*