

Processo Administrativo nº 1.466/2024 (Sistema 1Doc)

Pregão Eletrônico nº 087/2024

Objeto: REGISTRO DE PREÇOS PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES PARA AQUISIÇÕES FUTURAS DE TONERS PARA USO DAS UNIDADES DE SAÚDE DA DIRETORIA GERAL DE SAÚDE.

Senhor Prefeito,

Trata-se de análise de recurso administrativo interposto pela empresa **LGR COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.**, contra a habilitação da empresa **DISTRISUPRI DISTRIBUIDORA E COMÉRCIO LTDA.**, sob alegação de que a marca do produto ofertado para o item 1 (TONER ORIGINAL DA MARCA HP) não é a especificada no edital.

A empresa **DISTRISUPRI DISTRIBUIDORA E COMÉRCIO LTDA.** apresentou contrarrazão, alegando que o produto ofertado atende aos requisitos do Edital, e que é vedado à Administração Pública indicar marca específica para aquisição.

De início, ressalta-se que os recursos objeto desta análise são tempestivos.

I – DO PROCESSO LICITATÓRIO

O processo licitatório foi aberto em 23/08/2024, objetivando registro de preços, pelo período de 12 (doze) meses, para aquisições futuras de toners para uso das unidades de saúde da Diretoria Geral de Saúde, no valor estimado de no valor de R\$ 281.458,33 (duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e trinta e três centavos).

A modalidade da licitação foi a de Pregão Eletrônico, nos termos do Decreto Federal nº 10.024/2019 e demais legislação correlata.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Em recurso administrativo, a recorrente alega que a recorrida descumpriu as especificações do Estudo Técnico Preliminar (Anexo I), que trata das estimativas

das quantidades para a contratação, no subitem 5, no tocante ao item 1 que especifica que o toner deverá ser original de alto rendimento, para impressora HP MFP 4103, com chip, com rendimento mínimo de 9.000 páginas, ref. W1030XC. Contudo, a empresa apresentou toner da marca DSI-W1030X, ou seja, similar, não atendendo às especificações técnicas do objeto.

Em contrarrazão, a recorrida argumenta que o produto atende aos requisitos do edital, já que seria vedado à Administração Pública indicar marca específica para aquisição.

O documento foi submetido a análise do técnico designado para o certame (despachos 49 e 50).

Independente do parecer técnico referido, é importante considerar, no tocante aos requisitos exigidos do produto licitado, **o princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, de forma incontestada, trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação

O edital de licitação estabelece as regras específicas de cada licitação e a administração fica vinculada às normas e condições nele estabelecidas. O princípio da vinculação ao edital estabelece que o edital “faz lei” entre as partes, de forma que tanto a Administração (contratante) quanto o contratado devem observar o que consta nele.

Desse modo, é imperioso destacar que a licitação deve ser processada e julgada em estrito atendimento aos princípios basilares expressos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, **da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (destacamos)

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu

sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I). (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.). **Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.** Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital. (destacamos e grifamos).

No mesmo sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. **Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.** Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. **Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto.** (CARVALHO FILHO, José dos

Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.)
(destacamos e grifamos).

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos Tribunais Regionais Federais e no Tribunal de Contas da União, conforme demonstrado a seguir:

O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada: EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, a inexistência do documento. **2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. **A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade.** 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (destacamos e grifamos)

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo: RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. **Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das**

normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", **este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação** - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, **que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.** (destacamos e grifamos)

O TRF1, a exemplo dos demais TRFs também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288):

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, 'a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada' (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento. (destacamos e grifamos)

Por fim, para além dos tribunais judiciais, mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há centenas de acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, com orientação alinhada à decisão da Pregoeira, e que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo tribunal no Acórdão 483/2005: **"Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993"**.

Decisões reforçam essa posição do TCU, como se constata no sumário dos acórdãos a seguir transcritos:

Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. **MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.**

DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga, portanto, a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital. (destacamos e grifamos)

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga, portanto, a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Por todo o exposto, infere-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, ou mesmo relativizá-las, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congênere.

Pois bem, *in casu*, o edital de licitação exigia em seu ANEXO I - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, subitem 5, que o produto a ser ofertado (TONER) para o item 1 deveria ser ORIGINAL da Marca HP, e não SIMILAR. Não se trata de direcionamento vedado pela Lei, mas de exigência de produto que tenha compatibilidade com os equipamentos da Administração. Não pode a Administração correr o risco de adquirir produto diverso daquele que é recomendado pelo fabricante do equipamento, comprometendo o seu funcionamento e desempenho.

Não obstante, observa-se que o item 9.5 do edital elucida que a proposta vencedora será desclassificada quando: “(...) 9.5.1. *contiver vícios insanáveis*; 9.5.5. *apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável*”.

Desta forma, conclui-se que a empresa **DISTRISUPRI DISTRIBUIDORA E COMÉRCIO LTDA.** descumpriu os requisitos estipulados no Edital de Licitação ao não apresentar o exigido no item 1 (TONER DA MARCA HP ORIGINAL), pelo que se sugere o provimento ao recurso administrativo da empresa **LGR COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.**

III – DA CONCLUSÃO

Do exposto, após detida análise do recurso apresentado, e em obediência aos princípios que norteiam a Licitação e a Administração Pública, opina-se por que seja dado **PROVIMENTO** ao recurso apresentado pela empresa **LGR COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.**

Cumpre salientar que esta Diretoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa. Além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, à decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão no 2935/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17/05/2011).

É o parecer que elevo à superior apreciação.

Encaminhem-se os autos ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Registro, para deliberação.

Registro, 31 de outubro de 2024

ALTAIR JOSÉ ESTRADA JUNIOR
Diretor Geral de Negócios Jurídicos
e Segurança Pública

CAROLINA FERREIRA DE MELO
Agente Administrativo



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 56DF-E298-5538-75BD

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CAROLINA FERREIRA DE MELO (CPF 423.XXX.XXX-81) em 31/10/2024 15:37:04 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ ALTAIR JOSÉ ESTRADA JUNIOR (CPF 177.XXX.XXX-19) em 31/10/2024 15:39:40 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://registro.1doc.com.br/verificacao/56DF-E298-5538-75BD>