



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
DEPARTAMENTO DE CONSULTIVO

**PARECER n. 00748/2023/DEPCONSU/PFUFPG/PGF/AGU**

**NUP: 23854.003352/2023-76**

**INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ**

**ASSUNTOS: EDITAL**

**EMENTA:** UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PNEUS PARA AS MÁQUINAS AGRÍCOLAS E VEÍCULOS DA FROTA OFICIAL. AQUISIÇÃO. EDITAL. EXIGÊNCIAS. OBSERVÂNCIA PELA LICITANTE RECORRIDA. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. NÃO OCORRÊNCIA. CLASSIFICAÇÃO. HABILITAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. INTERPOSIÇÃO. RECEBIMENTO. CONHECIMENTO. DESPROVIMENTO.

Senhora Procuradora-Chefe,

1. Cuida o presente procedimento administrativo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço unitário por item, para registro de preços, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica e critério de julgamento o menor preço por item, sem preferência de participação de microempresas e empresas de pequeno porte, a ser efetivada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ, visando a aquisição de pneus para as máquinas e veículos da frota oficial para atender à demanda da referida Instituição Federal de Ensino Superior na execução de suas atividades cotidianas.

2. As minutas do instrumento convocatório e seus anexos alusivos ao certame em tela foram, *ex vi legis*, analisadas pela Administração, consoante Parecer nº 00553/2023/DEPCONSU/PFUFPG/PGF/AGU (0202917).

3. Posteriormente, foram adotadas as necessárias providências, instruindo-se os autos com a inserção do Edital que vem orientando a efetivação do Pregão Eletrônico, acrescidos dos anexos e divulgação no Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais, publicação no Diário Oficial da União, acrescido de pedido de esclarecimentos e/ou impugnações, parecer técnico da equipe demandante, seguidos das necessárias publicações oficiais, demais documentos e atos pertinentes à participação das licitantes e desenvolvimento do presente pregão eletrônicos, culminando com a ata de realização do pregão; com o resultado por fornecedor; com o termo de adjudicação; com a petição do recurso administrativo (0220909); com a análise e decisão pela Senhora Pregoeira, que concluiu pelo desprovisionamento do recurso (0220917) e com a remessa a esta Procuradoria Federal para análise (0221285).

4. Em suas razões recursais, a empresa ora licitante GERMANO PNEUS LTDA., pessoa jurídica de direito privado contesta a decisão que habilitou a empresa FENIX DISTRIBUIÇÃO E SERVIÇOS LTDA., alegando, em síntese, tanto a Recorrente, quanto a Recorrida, foram vitoriosas no certame licitatório, porém, supostamente, existem fortes indícios de inexequibilidade quanto aos valores ofertados pela Recorrida ao item 21, o que implicaria, no seu entendimento que a Administração deveria realizar diligências para apuração dos fatos, porquanto, contrária à disciplina da Nova Lei de Licitação e Contratação da Administração Pública, que determina a desclassificação das propostas que ofertarem preços inexequíveis ou continuarem superior do orçamento considerado para a contratação (0220909).

5. Por sua vez, a Senhora Pregoeira responsável pela condução da licitação, em alentada apreciação do Recurso Administrativo (0220917), assim discorreu e assim decidiu, *in verbis*:

“2 - Em análise:

2.1 - Recurso administrativo impetrado pela licitante GERMANO PNEUS LTDA – CNPJ 48.926.883/0001-91, qualificada nos autos do processo em epígrafe, alegando indícios de

inexigibilidade (*sic*) da proposta:

2.1.1 - FENIX DISTRIBUICAO E SERVICOS LTDA, CNPJ 42.188.998/0001-40 no item (21) com as justificativas: ofertou pneus de marcas importadas, com valores incidem os custos de compra, os impostos e a taxa antidumping no patamar de 30%, questiona como tais valores se manterão exequíveis durante os doze meses de vigência contratual.

2.1 - Contrarrazão da empresa FÊNIX DISTRIBUICAO E SERVICOS LTDA, CNPJ 42.188.998/0001-40, para que o Recurso da empresa GERMANO PNEUS LTDA – CNPJ 48.926.883/0001-91, não foi enviada a tempo pelo sistema COMPRASGOV.

2.3 - O setor demandante apreciou o pedido de recurso

3- Tempestividade:

3.1- No Pregão Eletrônico, a manifestação da intenção de recorrer deve ser apresentada em campo específico no sistema do Comprasnet. Desta feita, começa a partir daí a contagem do prazo legal para apresentação das razões que é de 3 dias, sendo igual o prazo para apresentação das contrarrazões.

3.2 - A Recorrente registrou sua intenção de recorrer, conforme preceitua a legislação, dentro do sistema eletrônico e postou respectivo recurso no prazo concedido.

3.3 - A empresa FENIX DISTRIBUICAO E SERVICOS LTDA, CNPJ 42.188.998/0001-40, não realizou o envio da contrarrazão conforme preceitua a legislação, dentro do sistema eletrônico.

4 - Esclarecimentos:

4.1 - **A presente licitação foi orçada em um valor estimado total de R\$ 338.279,17 e finalizada em R\$ 152.752,40 um índice de mais de 50% abaixo do valor orçado e ficou caracterizado para nós que trabalhar com o valor sigiloso, faz com que os demandantes realmente dê lances apresentando os valores reais que conseguem ofertar para a Administração.**

4.2 - Como foram todos os itens ofertados abaixo do estimado e com valores em média de 30% a menos que o estimado, acreditamos ser as condições reais dos itens no mercado e não somente o item em questão do recurso.

4.3 - **O recurso foi analisado pelo setor demandante do Item 21, Diretoria de Logística da UFJ e o parecer foi: Referente ao recurso impetrado pela empresa GERMANO PNEUS LTDA, julgamos improcedente o pedido. Visto que a alegação não demonstra fundamento plausível.** O interessado afirma que a empresa a FÊNIX DISTRIBUIÇÃO E SERVIÇOS LTDA apresentou uma proposta inexequível, alegando assim, que a Administração será prejudicada caso a empresa não consiga cumprir com o valor ofertado. **No entanto, ao analisar os fatos, fica demonstrado que a empresa interessada apresentou uma proposta com valor superior a apenas R\$ 6,00, que representa uma diferença de apenas 0,04%.**

**Desta forma, não há o que se falar em inexecuibilidade, uma vez que a diferença de valor é praticamente irrisória. Portanto, opta-se por manter a classificação da empresa: FÊNIX DISTRIBUIÇÃO E SERVIÇOS LTDA, de acordo com o transcorrido no certame.**

4.4 - Informo que o item foi apreciado pelo setor demandante, a proposta foi aprovada com as características definidas em edital para o item 21, tendo como base a orientação da nova Lei de Licitações, não ficarmos presos em valores, mas analisar as características e qualidade do item.

4.5 - **A proposta mais vantajosa é aquela que vai garantir para a Administração pública a melhor relação custo-benefício. É a proposta que você consegue juntar qualidade e preço, por isso, analisando o parecer do demandante e o melhor preço para o item 21 ofertado pela empresa FÊNIX DISTRIBUIÇÃO E SERVIÇOS LTDA. aceitei a proposta atendendo ao princípio da economicidade.**

4.6 - Vence a licitação quem oferecer o menor valor para executar o objeto do contrato. A licitação por “menor preço” é indicada para casos em que o objeto da contratação é padronizado e de fácil mensuração. A empresa quando aceita os critérios para participar de uma licitação de SRP, ela aceita o compromisso de atender as contratações que são realizadas posteriormente conforme a necessidade da Administração Pública. Isso garante mais planejamento das contratações pelos órgãos participantes ou aqueles que aderiram à ARP. Além desses benefícios, o sistema de registro de preços também contribui para conferir maior

transparência aos gastos públicos e racionalização de recursos, uma vez que permite uma melhor gestão e planejamento das despesas, além de estimular a concorrência no mercado e favorecer a ampliação do acesso de fornecedores à administração pública.

4.7 - Como corrobora a Recorrente, o edital é princípio básico de toda licitação e não dá margens a outra interpretação, portanto se os procedimentos adotados para julgamento da proposta enviada estão em consonância com esse edital, tendo um parecer favorável pelo demandante, que me orientou a aceitá-la e como consequência da melhor proposta, aferida segundo os critérios previamente estabelecidos.

4.8 - **Em diligência a empresa apresentou NFº 03/23 de pedido do item com custo de R\$ 1.100,00.**

5 - Conclusão -

Concluo que as razões de recorrer apresentadas não se mostraram suficientes para conduzir-me à reforma da decisão atacada, para não aceitar a proposta da empresa: FÊNIX DISTRIBUICAO E SERVICOS LTDA, CNPJ 42.188.998/0001-40. A conforme pedido da recorrente.

6 - Decisão -

Por todo o exposto, julgo IMPROCEDENTE o recurso da empresa GERMANO PNEUS LTDA - CNPJ 48.926.883/0001-91, mantendo a decisão final do pregão que pugnou pela habilitação da empresa - FENIX DISTRIBUICAO E SERVICOS LTDA, CNPJ 42.188.998/0001-40 no item 21, da proposta classificada como as mais vantajosas para a Administração, nos termos do Edital 13/2023.” (Grifou e destacou-se).

6. Impõe a Carta Magna do Brasil, que no exercício de suas atividades, a “...administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (**CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 37, caput**)

7. **HELly LOPES MEIRELLES**, um dos maiores doutrinadores do direito administrativo, ensina que “A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe.” (**MEIRELLES**, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89).

8. A Lei nº 14.133, de 21 de junho de 1993, com as alterações posteriores, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispõe, *in verbis*:

“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).**

Art. 9º - É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.**

inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

§ 1º - Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º - As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

.....  
Art. 18 - A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

.....  
XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

.....  
Art. 24 - Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

.....  
Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Art. 25 - **O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.**

.....  
Art. 59 - **Serão desclassificadas as propostas que:**

.....  
III - **apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;**

IV - **não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;**

.....  
§ 2º - **A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.** (Grifou e destacou-se)

9. **DIÓGENES GASPARINI**, em boa hora, leciona que “...estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento.” (**GASPARINI**, Diógenes, *in*

Direito Administrativo, 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 1995, pág. 293)

10. Assim, conforme acima exposto, consubstancia-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que implica dizer que o Edital, nesta hipótese, faz lei entre as partes, comparável a um contrato de adesão, no qual as cláusulas são preparadas pela Administração, além de torná-lo imutável durante o procedimento licitatório, salvo se assim o exigir o interesse público. Diante de sua natureza jurídica, atrelam tanto a Administração, quanto os concorrentes, limitando-os ao que lhes é instado ou consentido no edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.

11. O Supremo Tribunal Federal ao julgar Recurso em Mandado de Segurança entendeu que irregularidade formal na proposta vencedora que, por sua irrelevância, não gera nulidade da licitação destacando que:

“**EMENTA:** LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE FORMAL NA PROPOSTA VENCEDORA QUE, POR SUA RELEVÂNCIA, NÃO GERA NULIDADE.

.....  
Se de fato o edital é a “lei interna” da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições. Assim sendo, a vinculação ao instrumento editalício deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento ao interesse público, repudiando-se que se sobreponham formalismo desarrazoado. Não fosse assim, não seriam admitidos nem mesmo os vícios sanáveis, os quais, em algum ponto, sempre traduzem infringência a alguma diretriz estabelecida pelo instrumento editalício.

Dessa forma, se a irregularidade praticada pela licitante vencedora a ela não trouxe vantagem, não resultando assim em ofensa à igualdade; se o vício apontado não interfere no julgamento objetivo da proposta, e se não vislumbra ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa.” (RMS nº. 23.714/DF, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Acórdão unânime da 1ª Turma do STF, DJU de 13.10.2000)

12. Pela mera e literal leitura dos dispositivos legais anteriormente transcritos chega-se à conclusão de que a licitação é desenvolvida, rigorosamente, com a observância do que foi estabelecido no edital e que a Comissão, além de atuar em observância aos princípios constitucionais, ao lado da proporcionalidade e razoabilidade, ainda poderá, facultativamente, sempre que entender necessário, promover diligências, *in casu*, parecer técnico, destinadas a esclarecimentos ou a complementação da instrução processual, além de que, em casos de discordância do conteúdo do ato convocatório ou de dúvidas quanto ao que é exigido dos licitantes, o interessado pode impugná-lo ou fazer o pedido de esclarecimentos, no prazo legal.

13. Portanto, a Administração Pública, no desenvolvimento do procedimento licitatório, para garantir a segurança e estabilidade das relações jurídicas advindas do certame, assim como para garantir o tratamento isonômico que deve prevalecer entre os seus participantes, não pode agir ou omitir diante dos regramentos por ela estabelecidos, sob pena de prática de atos impróprios e até ilegais, vedados pelos princípios que regem a licitação e contratação pública.

14. O instrumento convocatório prevê o caráter sigiloso de valor ou preço, como aliás, a Senhora Pregoeira faz menção na apreciação do Recurso Administrativo reproduzido alhures, textualizando, naquela oportunidade, em outras palavras, que negociar com o valor ou preço sigiloso leva os licitantes a apresentarem lances compatíveis com a realidade do mercado, implicando em vantajosidade para a Administração.

15. De fato, considerando uma licitação em que há a previsão de sigilo do orçamento considerado para a pretendida contratação, o entendimento do licitante, futuro fornecedor, sem dúvida é o de ofertar o menor preço possível, assim como as melhores condições para sagrar-se vitorioso no certame licitatório, vez que não existe referência de valor disponível de despesa. Em sentido contrário, quando existir a publicidade da estimativa de custos, ou seja, quando a Administração designa o valor máximo que está determinada a pagar pelo objeto a ser contratado, o senso ou juízo do participante na licitação transforma-se, naturalmente, visando a obtenção de maior lucratividade, que é a razão de existência do comerciante ou do industrial.

16. O núcleo do Recurso Administrativo interposto é constituído pela suposta inexecuibilidade da proposta da empresa Recorrida. Pode-se considerar preço inexecuível em uma licitação quando não é demonstrado a sua viabilidade de execução, mediante dados e documentos que comprovem que seus custos e coeficientes ou níveis de produtividade são compatíveis com o objeto contratado, ou seja, é o preço que não se consegue executar, realizar, cumprir, é um preço irrealizável.

17. No presente caso, não restou caracterizado a inexecuibilidade do preço ofertado pela empresa

Recorrida, como pode ser aferido no Parecer Técnico do Senhor Diretor de Logística da Diretoria de Compras e Licitações da Universidade Federal de Jataí, quando ficou demonstrado que a Recorrente apresentou uma proposta superior de apenas R\$ 6,00 (seis reais), representando uma pequena diferença de 0,044% (zero vírgula zero quarenta e quatro por cento), além da demonstração documental consubstanciada no Nota Fiscal N° 000.000.003, emitida pela Recorrida, comprovando preço por ela praticado (0220949).

18. Situando-se as alegações apontadas no Recurso Administrativo interposto e cotejando-as às normas reproduzidas nas linhas passadas e no Parecer Técnico da Diretoria de Compras e Licitações (0220913), em princípio, infere-se que o Senhora Pregoeira, em sua apreciação, trilhou com retidão o caminho que a levou a julgar improcedente a pretensão da Recorrente.

19. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação supramencionada, opina-se pelo recebimento, conhecimento e desprovimento do Recurso Administrativo interposto pela Recorrente, mantendo-se indene a decisão recorrida.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 29 de dezembro de 2023.

Benedito José Pereira  
Procurador Federal

Magnífico Reitor,

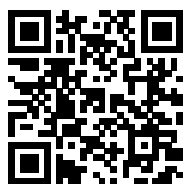
De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.

Goiânia, 29 de dezembro de 2023.

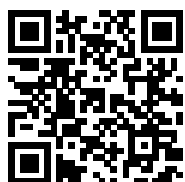
Alessandra de Abreu Minadakis Barbosa  
Procuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854003352202376 e da chave de acesso 0efe8f90



Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA DE ABREU MINADAKIS BARBOSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1377188428 e chave de acesso 0efe8f90 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA DE ABREU MINADAKIS BARBOSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-01-2024 10:37. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BENEDITO JOSE PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1377188428 e chave de acesso 0efe8f90 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BENEDITO JOSE PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-12-2023 12:16. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.