



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 097/2024

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO PE 03/2024 – PMP. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO DE CESTA BÁSICA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. INABILITAÇÃO DO LICITANTE. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO ESTABELECIDO NO EDITAL. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. NO MÉRITO, DESPROVIMENTO DO RECURSO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA DE INABILITAÇÃO. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo licitante WALTER DA COSTA SANTOS – ME, no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Pregão Eletrônico 03/2024 – PMP, com critério de julgamento Menor Preço por Item, utilizando o Sistema de Registro de Preços, para contratação de empresa para aquisição de material de consumo de cesta básica, para atender as necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social, conforme estabelecido no edital convocatório e seus anexos.

Foi procedida a abertura do aludido certame, oportunidade em que a empresa participante, ora recorrente, quando da análise da documentação exigida no Edital, restou inabilitada, porquanto não apresentou informações suficientes para cumprir exigências dos itens 17.3.1.3.3 e 17.3.1.4.5, do Edital.

Diante disso, a empresa WALTER DA COSTA SANTOS – ME, irredignada, interpôs recurso, pugnando que “a comissão superior de Licitação junto com o Jurídico desta Prefeitura faça um análise detalhado de tudo que aconteceu em todo o processo licitatório até o momento, para que não aconteça em outros processos licitatórios”. Em suas razões, aduziu o seguinte:

- “A sra. Pregoeira, em nenhum momento deixou o sistema liberado para o fornecedor falar qualquer coisa.
- 01. Vejamos foi estipulado lance de R\$ 0,50 (Cinquenta centavos), teve alguns itens com valores inferiores a R\$ 2,00 (Dois reais) ficando impossível de dar um lance neste valor; (caso a Sra. Deixasse o sistema em comunicação com o fornecedor tinha como nós chegar a um valor de lance menores para esse itens.
- 02. Como grifado a conversa do Sistema Licitanet, mostrado na cor Amarela dia 02/05/2024 – 10:09:48 – a senhora Informando o Prazo para envio dos documentos habilitatório de 02 (Duas) horas para os licitantes vencedores”.



Pág 1393  
Amm

**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE PACATUBA**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

[...]

03. Como grifado a conversa do Sistema Licitanet, mostrado na cor Verde dia 02/05/2024 - 12:11:00 - a senhora Informando o Prazo para envio dos documentos habilitatório de 02 (Duas) horas para os licitantes vencedores os quais não cumpriram na primeira convocação que é única, começou a beneficiar simplesmente 3 (três) empresas conforme segue.

[...]

04. Como grifado a conversa do Sistema Licitanet, mostrado na cor Azul dia 02/05/2024 - 15:24:00 - a senhora Informando o Prazo para envio dos documentos habilitatório de 02 (Duas) horas para os licitantes vencedores os quais não cumpriram na primeira convocação que é única, mais uma vez a senhora ofereceu as (duas) empresas benefícios, pela segunda vez, quando deveria terminar na primeira convocação.

[...]

05. Em Nenhum momento a Sra. Foi imparcial. Peço que a comissão superior de Licitação junto com o Jurídico desta Prefeitura faça um análise detalhado de tudo que aconteceu em todo o processo licitatório até o momento, para que não aconteça em outros processos licitatórios. 06. Segue os anexos do Sistema Licitanet de todo o processo e um arquivo do TCU"

Vieram os autos a esta Unidade de Assessoramento Jurídico para exame. É o relatório.

Passa-se à análise.

## 2. ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

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.

Preceitua a lei, que alguns atos administrativos devem ser precedidos de parecer para sua prática, sendo este o pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo, chamado de parecer obrigatório.

Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador público está vinculado, não é a da conclusão ou resultado sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir de forma contrária a sugerida pelo prolator.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Desta forma, foram enviados os presentes autos para esta Assessoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer jurídico, na forma do art. 53 e do art. 72, III, da Lei nº. 14.133/2021, bem como considerando o disposto no art. 32 e seguintes do DECRETO Nº 2.115 de 26 de Novembro de 2023, o qual regulamenta no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Município de Pacatuba, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Feita esta ressalva, passemos à análise do pedido.

3. ANÁLISE

Compulsado o expediente e sopesada a matéria desenhada, verifica-se ser caso de conhecimento do recurso, pois preenchidos todos os pressupostos para sua admissibilidade.

No mérito, com fundamento no arcabouço jurídico e de acordo com os elementos coligidos, entende-se que deve ser mantida a decisão da Pregoeira pois, de fato, cabia ao licitante/recorrente a entrega dos documentos de habilitação nos exatos termos do Edital.

Inicialmente, o recorrente alegou que a pregoeira não deixou o sistema liberado para que o fornecedor pudesse falar.

Ao analisar, minuciosamente, o contexto fático, verifico que o Item 5.7 do edital, previa, expressamente, que o Chat poderia ficar ativo ou inativo, a critério do Agente de Contratação:

5. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DOS LANCES  
[...]  
5.7. O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre O Agente de Contratação (Pregoeiro) e os licitantes. **O Chat de mensagem, a critério do Agente de Contratação poderá ficar inativo ou ativo conforme o caso e necessidade.**

Neste sentido, verifico que, em que pese a alegação do recorrente de que não foi possível chegar a um valor menor para determinado item em razão do chat estar inativo, não merece prosperar.

A exigência é que pregoeiro mantenha a transparência durante todo o processo, mas a decisão de manter o chat aberto ou fechado pode ser considerada uma prerrogativa do pregoeiro, **desde que todas as regras sejam claras e previamente definidas**, o que me parece ter sido respeitado, ao observar o contido no edital e no histórico extraído do certame.

Inclusive, **é recomendável ao Agente de Contratação utilize o chat para negociar apenas no momento em que verificar que o licitante cumpriu os requisitos de habilitação**, o que, claramente, não foi o caso da recorrente, a qual descumpriu o disposto nos itens 17.3.1.3.3 e 17.3.1.4.5, do Edital.

17.3.1.3 Qualificação Econômico-Financeira  
[...]  
17.3.1.3.3 Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, assinados pelo representante legal e pelo contabilista responsável, já



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, extraídos do livro diário, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizado por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta;

- a) os documentos nesta alínea limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.
- b) as empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e ficarão autorizadas a substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.
- c) a boa situação financeira será avaliada quando os índices de LG, LC e SG forem superiores a 1, obtidos a partir das seguintes fórmulas:

LG – Liquidez Geral;

**Liquidez Geral  $L = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Ativo Não Circulante Realizável a Longo Prazo}}$**

**$\frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$**

LC – Liquidez Corrente;

**Liquidez Corrente =  $\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$**

SG – Solvência Geral;

**Solvência Geral =  $\frac{\text{Ativo Total}}$**

**$\frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$**

□ 13.22. Deverá estar expresso nos balanços da licitante o cálculo do ILG conforme fórmula acima ou em folha à parte, carimbada e assinada pelo contador da empresa; □ 13.23. A empresa deverá apresentar comprovação de patrimônio líquido não inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, quando qualquer, ou todos, os índices de Liquidez Geral, de Liquidez Corrente e de Solvência Geral, forem iguais ou inferiores a 1. □ 13.24. Para as organizações não sujeitas a registro em Juntas Comerciais, serão consideradas na forma da lei o Balanço Patrimonial apresentado por meio de cópia da escrituração contábil em formato digital ou não-digital.

- 13.25. As empresas com escrituração em formato digital deverão apresentar a impressão dos seguintes arquivos gerados pelo SPED Contábil da Receita Federal: (a) Termo de Autenticação (Recibo de Entrega da Escrituração Contábil Digital-ECD gerado pelo Sistema Público de Escrituração Digital - SPED); (b) Termo de Abertura e Encerramento; (c) Balanço Patrimonial.

- 13.26. As empresas com escrituração em formato não-digital deverão apresentar as cópias do Balanço Patrimonial extraídos das páginas correspondentes do Livro Diário, devidamente autenticadas pelo órgão de registro público competente da sede ou domicílio do licitante (Junta Comercial ou em outro órgão equivalente), em conjunto com os competentes Termos de Abertura e de Encerramento, todos evidenciando a correta ordem sequencial de extração do Livro Diário.

- 13.27. A licitante que iniciou as atividades no exercício em que se realizar o certame poderá apresentar o Balanço Patrimonial por meio de cópias da escrituração em formato digital ou não digital na forma dos itens anteriores, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios.

#### 17.3.1.4 Qualificação Técnica

[...]



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

17.3.1.4.5 Os produtos alimentícios a serem adquiridos devem atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela ANVISA, do MS, e pelo Ministério da Agricultura, ESTADO DE SERGIPE -. Devem apresentar: Certificado do Serviço de Inspeção Federal ou Estadual ou Municipal para produtos de origem animal ou ainda apresentar certificado pelo Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI -POA), que faz parte do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA).

Ora, constata-se que o que há de relevante é que a recorrente não cumpriu os requisitos do edital e, não merecendo prosperar suas alegações.

Através do **Acordão 00103/2023-7 – Plenário**, o **Tribunal de Contas da União**, na relatoria do Eminentíssimo Ministro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, entendeu que o princípio da vinculação do instrumento convocatório não é conveniência que pode ser descartada..

**“O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é mera conveniência ou simples prerrogativa legal que pode ser facialmente descartada. O próprio instrumento convocatório torna-se lei no certame ao qual regulamente, é impossibilitado que as cláusulas sejam descumpridas por qualquer uma das partes, seja a Administração, sejam as empresas participantes.”**

Adotar a argumentação do recurso seria afrontar a isonomia que deve imperar no certame e, portanto, favorecer o interesse do licitante, em detrimento dos demais. Nesse sentido:

**MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO DA IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO EXIGIDO NO EDITAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. O edital do certame não deixa dúvidas quanto à documentação exigida para qualificação técnica, razão por que, não apresentada oportunamente, inabilitado o concorrente. SEGURANÇA DENEGADA.** (Mandado de Segurança No 70049112444, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 05/10/2012) (grifo nosso)

Em outras palavras, o Edital de Licitação é tido como a lei interna do certame, por conter todas as suas regras. Tais regras, definidas pela Administração na sua esfera de discricionariedade, são tornadas públicas e poderiam ter sido, à época, objeto de esclarecimentos ou impugnações pelos particulares (Itens 5.7; 17.3.1.3.3 e 17.3.1.4.5, do Instrumento Convocatório), o que, sobre tal ponto, não ocorreu.

Por tudo isso, não merece acolhimento suas alegações, pois aceitar tal conduta é afrontar todos os princípios que norteiam os processos licitatórios no âmbito da Administração Pública, cuja transparência e lisura devem ser norte, inegociável.

Por último, o recorrente aduz que a agente de contratação beneficiou 03 (três) empresas, ao abrir novo prazo de 02 (duas) horas, para os licitantes vencedores que não cumpriram na primeira convocação.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*"03. Como grifado a conversa do Sistema Licitanet, mostrado na cor Verde dia 02/05/2024 - 12:11:00 - a senhora Informando o Prazo para envio dos documentos habilitatório de 02 (Duas) horas para os licitantes vencedores os quais não cumpriram na primeira convocação que é única, começou a beneficiar simplesmente 3 (três) empresas conforme segue.*

*[...]*

*04. Como grifado a conversa do Sistema Licitanet, mostrado na cor Azul dia 02/05/2024 - 15:24:00 - a senhora Informando o Prazo para envio dos documentos habilitatório de 02 (Duas) horas para os licitantes vencedores os quais não cumpriram na primeira convocação que é única, mais uma vez a senhora ofereceu as (duas) empresas benefícios, pela segunda vez, quando deveria terminar na primeira convocação."*

Ao me debruçar sobre o procedimento, não vislumbrei comportamento parcial na atitude da agente de contratação. Explico.

Consoante o disposto no **item 5.15.22**, o **pregoeiro está autorizado** a requerer que o licitante mais bem classificado envie, **no prazo mínimo de 02 (duas) horas**, uma proposta adequada ao último lance ofertado. Além disso, o licitante **deve apresentar**, se necessário, **documentos complementares para confirmação daqueles já previamente apresentados que cumpriram as exigências do edital**.

Senão, vejamos:

**5.15.22.** O pregoeiro solicitará ao licitante **mais bem classificado** que, **no prazo mínimo de 2 (duas) horas**, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, **acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares**, quando necessários à **confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados**. O **prazo aqui definido poderá ser ampliado** conforme o caso desde que **motivadamente justificado** nos autos do processo. – Grifo nosso

Em resumo, esse dispositivo permite ao pregoeiro requerer ajustes na proposta e documentos adicionais **para fins de confirmação**, visando garantir a regularidade e a transparência do processo licitatório.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos tribunais judiciais é enfática quanto à necessidade de estrita observância das regras estabelecidas nos editais de licitação, as quais vinculam tanto a Administração Pública quanto os participantes do certame.

*"É obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas." (TCU Acórdão 460/2013-TCU-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES)*

Não é admissível conferir vitória a um licitante que tenha descumprido cláusulas editalícias, sob pena de comprometer a ampla concorrência e a própria competição. Premiar um concorrente que, embora ciente das regras do edital, tenha agido em desconformidade com elas, contraria os princípios basilares do direito brasileiro. Nesse contexto, impor penalidades a uma empresa que, de boa-fé, buscou pautar sua conduta pelos ditames do edital é medida que se impõe.



**ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Através da análise do procedimento, nos parece que a medida foi adequada e, a fim de não comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração. O dever do pregoeiro é preservar a competitividade e a eficiência do processo licitatório, permitindo que mais empresas participem efetivamente.

Neste sentido, verifica-se que a decisão de conceder prazos adicionais, tomou por base critérios objetivos e transparentes, visando a inclusão e não a exclusão de participantes, e que todas as decisões tomadas pela pregoeiro estão devidamente fundamentadas no decorrer do certame, obedecendo princípios da isonomia, da legalidade e da impessoalidade. O procedimento adotado está em conformidade com as normas legais vigentes e as boas práticas administrativas.

Assim, recomenda-se a negação do recurso com base no entendimento de que a administração agiu de forma legal e justa, visando a maximização da competição e a obtenção da melhor proposta para a administração pública, conforme destacado pelas decisões do TCU.

**4. CONCLUSÃO**

Dado o exame detalhado das circunstâncias do recurso e das normas aplicáveis, conclui-se que a inabilitação de WALTER DA COSTA SANTOS – ME foi justificada pela não apresentação dos documentos conforme estipulado no edital. As decisões tomadas durante o pregão eletrônico foram fundamentadas, conforme exigência legal e estão alinhadas com as práticas jurídicas aceitas e os princípios da licitação pública.

Face ao exposto, entende-se, com alicerce nos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e julgamento objetivo, bem como tendo por base as considerações tecidas pela Pregoeira/Agente de Contratação, portanto, **recomenda-se:**

- a) conhecer e, no mérito, negar provimento ao recurso administrativo interposto por WALTER DA COSTA SANTOS – ME;
- b) manter a decisão recorrida de inabilitação da WALTER DA COSTA SANTOS – ME;
- c) prosseguir com o procedimento licitatório.

**Este o parecer, salvo melhor juízo.**

Pacatuba (SE), 21 de maio de 2024.

**ANTÔNIO LUCAS SANTOS BRITO**  
Assessor Jurídico da Procuradoria Municipal  
OAB/SE 13896