

PARECER JURÍDICO**PARECER:** 001/2025**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº** P324045/2024**LICITAÇÃO:** PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE24004 – SEPLAG**NÚMERO LICITANET:** 209/2024**OBJETO:** REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (GLP) EM BOTIJÕES DE 13KG, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SOBRAL/CE**ÓRGÃO DE ORIGEM:** SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO**RECORRENTE:** GRANGAZ (CNPJ: 13.148.049/0001-38)**RECORRIDA:** SENADOR SA COMERCIAL DE GLP LTDA (CNPJ: 35.379.116/0001-68)**1. RELATÓRIO**

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa GRANGAZ (CNPJ: 13.148.049/0001-38) em face da decisão que declarou vencedora a empresa SENADOR SA COMERCIAL DE GLP LTDA (CNPJ: 35.379.116/0001-68), no âmbito do Pregão Eletrônico nº PE24004 - SEPLAG, que tem como objeto, em síntese, Registro de Preço para futura e eventual Aquisição de Gás liquefeito de petróleo (GLP) em botijões de 13kg, para atender as necessidades dos órgãos e entidades públicas do município de Sobral/CE.

Em suma, alega a recorrente o seguinte:

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DO RECURSO
GRANGAZ	<ul style="list-style-type: none">• Que a proposta vencedora não pode ser considerada exequível, uma vez que destoa completamente dos preços médios praticados no mercado;• Que não é razoável a aprovação de proposta nos valores de R\$ 89,00, observando uma disparidade do valor em breve pesquisa no praticado no mercado, como média aceitável, e o valor final da proposta vencedora;• Que o valor da proposta da empresa vencedora, notoriamente não acoberta o custo dos materiais, fretes e demais encargos, necessários para execução do objeto da licitação;• Por fim, requer o provimento do recurso.

Devidamente científicas, houve apresentação de contrarrazões, no prazo legal, da empresa SENADOR SA COMERCIAL DE GLP LTDA.

EMPRESA RECORRIDA	CONTRARRAZÕES DO RECURSO
SENADOR SA COMERCIAL DE GLP LTDA	<ul style="list-style-type: none">• Que a problemática reside quando a empresa possui interesse em frustrar o bom trâmite do procedimento licitatório, trazendo recursos com alegações incabíveis, atrasando a conclusão de certame licitatório;• Que a recorrente registrou intenção de recurso, servindo-se de razoar vaziamente o seu recurso com a alegação de que esta teria a existência de inexequibilidade da proposta;• Que a montagem de custos foi através de preços compatíveis para a realidade da empresa, ainda assim, existindo dúvidas quanto à possibilidade de inexequibilidade, caberia a Comissão/Pregoeiro realizar diligências para comprovação de exequibilidade uma vez que não se trata de valor absurdamente baixo como alega;• Que as condições econômico-financeiras da recorrente e da sua proposta não são parâmetros de exequibilidade. Até porque como pode se perceber a empresa recorrente está situada em Granja/CE enquanto a empresa vencedora é de Senador Sá/CE, portanto tendo custos totalmente diferentes e menores do que uma empresa que fica sediada a mais de 100 km de distância, para a execução de um serviço que certamente será solicitado de forma corriqueira;• Que a empresa vencedora não pode mensurar os custos da empresa recorrente, não podendo afirmar que a proposta ofertada é simbólica, tampouco pode afirmar que a proposta vencedora destoa da realidade mercadológica, pois em vários municípios da qual a empresa recorrente participou de processos licitatórios os preços cotados pela a empresa recorrente está igual ou inferior ao preço da empresa vencedora, conforme relação de empenhos e pagamentos realizados para empresa GRANGAZ;• Por fim, requer seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão que habilitou a empresa licitante SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA, uma vez que resta demonstrado que atendeu integralmente as exigências do edital.

É o que basta para relatar.

2. DA RAZÕES DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Segundo a doutrina, os pressupostos recursais administrativos resumem-se em: cabimento, legitimidade para recorrer, interesse em recorrer, tempestividade, regularidade formal e material.

Analisando-se os requisitos de admissibilidade do recurso manejado, verifica-se que a Recorrente atendeu ao cabimento (hipótese do art. 165, da Lei Federal de nº 14.133/21), legitimidade (apresentado pelo próprio licitante), interesse (insurgência da decisão do pregoeiro), tempestividade (apresentado dentro do prazo de 03 dias úteis – art. 165, da Lei Federal de nº 14.133/21), assim como a regularidade formal e material, assinatura das razões do recurso pela representante da empresa e apresentação do recurso, razão pela qual, deverá ser conhecido o recurso para análise do mérito como adiante se virá.

3. ANÁLISE DAS RAZÕES DE RECURSO INTERPOSTO

Cumprido identificar, inicialmente, que as normas editalícias constantes no Edital em discussão são claras, principalmente, com relação à exigência documental quando da convocação e, posteriormente, da adjudicação do objeto licitado.

As “regras do jogo”, ou seja, do procedimento licitatório, são lançadas quando da publicação do Edital. As empresas que possuem interesse na contratação pública devem observar as normas editalícias e, inclusive, em sendo o caso, impugnar tais regras antes do início da disputa, como no caso do pregão eletrônico.

Antes mesmo, portanto, de entrar em uma análise a respeito do mérito, é importante ressaltar que a **vinculação ao instrumento convocatório** é um princípio basilar da contratação pública, ante a necessidade de dar segurança jurídica ao certame, à Administração e aos licitantes.

Cabe destacar, que se trata de Registro de Preços para futura e eventual Aquisição de Gás liquefeito de petróleo (GLP) em botijões de 13kg, para atender as necessidades dos órgãos e entidades públicas do município de Sobral/CE.

Diante do resultado, a empresa GRANGAZ interpôs recurso sustentando em suas **razões** que a proposta vencedora não pode ser considerada exequível, uma vez que destoa completamente dos preços médios praticados no mercado.

Alega que não é razoável a aprovação de proposta no valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), observando uma disparidade do valor em breve pesquisa no praticado no mercado, como média aceitável e o valor final da proposta vencedora.

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

Aduz, ainda, que o valor da proposta da empresa vencedora, notoriamente, não cobre o custo dos materiais, fretes e demais encargos, necessários para execução do objeto da licitação. Deste modo, requer o provimento do recurso.

Em sede de **contrarrazões**, a recorrida sustenta que a problemática reside quando a empresa possui interesse em frustrar o bom trâmite do procedimento licitatório, trazendo recursos com alegações incabíveis, atrasando a conclusão de certame licitatório.

Menciona que a recorrente registrou intenção de recurso, com a alegação de que esta teria a existência de inexequibilidade da proposta, no entanto, os custos foram montados através de preços compatíveis para a realidade da empresa, ainda assim, em caso dúvidas quanto à possibilidade de inexequibilidade, caberá a Comissão/Pregoeiro realizar diligências para comprovação de exequibilidade uma vez que não se trata de valor absurdamente baixo como alega.

Cita que as condições econômico-financeiras da recorrente e da sua proposta não são parâmetros de exequibilidade. Até porque como pode se perceber a empresa recorrente está situada em Granja/CE enquanto a empresa vencedora é de Senador Sá/CE, portanto tendo custos totalmente diferentes e menores do que uma empresa que fica sediada a mais de 100 km de distância, para a execução de um serviço que certamente será solicitado de forma corriqueira.

Argumenta, ainda, que a empresa vencedora não pode mensurar os custos da empresa recorrente, não podendo afirmar que a proposta ofertada é simbólica, tampouco afirmar que a proposta vencedora destoa da realidade mercadológica, pois em vários municípios da qual a empresa recorrente participou de processos licitatórios os preços cotados pela a empresa recorrente está igual ou inferior ao preço da empresa vencedora, conforme relação de empenhos e pagamentos realizados para empresa GRANGAZ.

Diante do exposto, requer seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão que habilitou a empresa licitante SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA, uma vez que resta demonstrado que atendeu integralmente as exigências do edital.

Passa-se à análise.

Vê-se que a discussão recai sobre exequibilidade da Proposta apresentada pela recorrida. A exequibilidade da proposta no pregão eletrônico é um aspecto fundamental para garantir que a proposta apresentada pelos licitantes seja viável, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro, para a execução do contrato que será eventualmente firmado com a Administração Pública.

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

A análise da exequibilidade da proposta deve respeitar os princípios da **legalidade, moralidade, probidade administrativa e eficiência**. Além disso, deve-se garantir a **isonomia** entre os licitantes, não permitindo que propostas que comprometam a execução do contrato sejam aceitas.

O edital do pregão eletrônico define claramente as condições e requisitos que as propostas devem cumprir. A exequibilidade da proposta está relacionada à capacidade do licitante de atender a essas condições.

Durante a fase de julgamento, é comum que se verifique a exequibilidade da proposta com base em critérios como: Valor adequado ao mercado, o preço ofertado não pode ser irreal ou excessivamente baixo. Caso o preço seja muito abaixo dos valores de mercado, a Administração Pública pode questionar a capacidade do licitante de cumprir o contrato (risco de inadimplemento) e a Documentação comprobatória, a proposta deve ser acompanhada de documentos que comprovem que o licitante tem a capacidade para executar o objeto.

Quanto à Exequibilidade da Proposta, o edital do Pregão Eletrônico nº PE24004-SEPLAG prevê as seguintes cláusulas:

14.10. Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a licitante comprove a exequibilidade da proposta, conforme disposto no inciso IV do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

14.11. É indício de inexecuibilidade as propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, conforme disposto no art. 58 do Decreto Municipal nº 3213/2023.

14.11.1. A inexecuibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do pregoeiro que comprove:

14.11.1.1. que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

14.11.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

14.12. Caso o custo global estimado do objeto licitado tenha sido decomposto em seus respectivos custos unitários por meio de Planilha de Custos e Formação de Preços elaborada pela Administração, o licitante classificado em primeiro lugar será convocado para apresentar Planilha por ele elaborada, com os respectivos valores adequados ao valor final da sua proposta, sob pena de não aceitação da proposta.

Calha destacar, que o pregoeiro(a) por ser o condutor(a) do certame é o(a) responsável por analisar a documentação apresentada pelos licitantes, no entanto, o(a) pregoeiro(a) poderá ser auxiliado(a) pelo setor que elaborou o orçamento e/ou pela unidade técnica do órgão requisitante da contratação.

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

No caso em tela, foi solicitado a emissão de parecer técnico pelo órgão licitante que manifestou da seguinte forma:

(...)

Em conformidade com as regras estabelecidas no edital, cujo critério de julgamento é o "MENOR PREÇO POR ITEM", o pregoeiro declarou como ACEITA, a proposta da empresa SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA, inscrita no CNPJ 35.379.116/0001-68. A referida empresa apresentou documentação exigida no item 10 do PE 24004 -SEPLAG.

A empresa recorrente alega que o valor apresentado pela empresa vencedora é inexequível, baseando-se em conceitos doutrinários e exemplos do mercado para justificar sua posição. Transcreve-se parte relevante do recurso:

“Respeitosamente, considerando-se o valor máximo estimado pela Administração, conforme previsão do Edital em comento, vislumbra-se que a proposta vencedora não pode ser considerada exequível, uma vez que destoa completamente dos preços médios praticados no mercado. (...) No caso em tela, não é razoável a aprovação de proposta nos valores citados acima. No presente caso, observa-se um flagrante disparidade do valor em breve pesquisa no praticado no mercado, como média aceitável, e o valor final da proposta vencedora. Assim sendo, em uma análise superficial pode-se afirmar que os licitantes vencedores não compreenderam o esforço a ser empreendido no trabalho a ser contratado pelo Município.”

No entanto, a argumentação apresentada pela recorrente não foi o suficiente mostrar-nos que o valor não foi acompanhado de elementos concretos que demonstram a incompatibilidade dos valores propostos pela vencedora com os custos de mercado, conforme exige o art. 48, inciso II, da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 48. Serão desclassificadas: [...] II - propostas com valores manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.”

Adicionalmente, a recorrente anexou uma nota fiscal emitida por fornecedor do mercado (“Bahiana Distribuidora de Gás LTDA”), que aponta o custo unitário do GLP em R\$ 79,24. A recorrente argumenta que, ao considerar despesas adicionais como transporte, impostos e outros encargos, o valor de R\$ 89,00 ofertado pela empresa vencedora não seria viável para execução do contrato. Contudo, a análise da nota fiscal apresentada revela que o valor destacado refere-se à aquisição de GLP por um distribuidor em quantidade superior a 20 unidades, o que reduz custos unitários. Não foram apresentados elementos que provem a incompatibilidade do valor ofertado pela SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA com os custos reais do mercado varejista.

Aberto o prazo para apresentação de contrarrazões, a licitante declarada vencedora apresentou-as tempestivamente, documentação contestando os pontos elencados pela Recorrente, esclarecendo que atendeu todos os requisitos exigidos em edital.

As contrarrazões apresentadas pela SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA reforçam a conformidade da proposta vencedora com os critérios editalícios.

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

Assim, apresentando como argumentos principais, a viabilidade financeira com documentos que comprovam a exequibilidade da proposta, atendendo às exigências do edital e às regulamentações aplicáveis. Custos menores devido à proximidade geográfica entre o fornecedor e o município de Sobral, além de apresentar consistência de preços, de acordo com propostas similares em outros municípios, sem qualquer contestação de inexequibilidade, atendendo às exigências editalícias ao apresentar documentação que comprova a viabilidade de sua proposta, em observância ao item 10.5.6 do edital e à Resolução ANP nº 958/2023, que regula o setor de comercialização de GLP.

Ressaltamos que, o edital define claramente que propostas com valores inferiores a 50% da estimativa de preço demandariam comprovação de exequibilidade, critério este atendido pela vencedora. Vejamos:

“14.11. É indício de inexequibilidade as propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, conforme disposto no art. 58 do Decreto Municipal nº 3213/2023.”

A análise realizada pelo setor responsável não identificou indícios de inexequibilidade nos valores apresentados pela SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA, tampouco evidências de que a execução contratual seria comprometida, tão quanto irregularidades ou inconsistências na documentação apresentada pela vencedora; (...)

Verifica-se que não merece prosperar a alegação da recorrente, uma vez que o setor técnico atesta que o valor não foi acompanhado de elementos concretos que demonstram a incompatibilidade dos valores propostos pela vencedora com os custos de mercado.

A recorrente argumenta que, ao considerar despesas adicionais como transporte, impostos e outros encargos, o valor de R\$ 89,00 ofertado pela empresa vencedora não seria viável para execução do contrato. Contudo, a análise da nota fiscal apresentada revela que o valor destacado se refere à aquisição de GLP por um distribuidor em quantidade superior a 20 unidades, o que reduz custos unitários.

Vê-se que a nota fiscal apresentada foi emitida por fornecedor do mercado “Bahiana Distribuidora de Gás LTDA”, que aponta o custo unitário do GLP em R\$ 79,24, no entanto, o setor técnico entende que não foram apresentados elementos que provem a incompatibilidade do valor ofertado pela SENADOR SÁ COMERCIAL DE GLP LTDA com os custos reais do mercado varejista.

Depreende-se da documentação a viabilidade financeira que comprova a exequibilidade da proposta, atendendo às exigências do edital e às regulamentações aplicáveis. Custos menores devido à proximidade geográfica entre o fornecedor e o município de Sobral, além de apresentar consistência de preços, de acordo com propostas similares em outros municípios, sem qualquer contestação de inexequibilidade.

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

Ademais, o edital define claramente que propostas com valores inferiores a 50% da estimativa de preço demandariam comprovação de exequibilidade, o que não ocorreu no caso em tela.

Destarte, e diante do que consta nos autos, conclui-se pela improcedência dos argumentos apresentados nas razões recursais da empresa GRANGAZ.

4. DA OBRIGATÓRIA NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Nunca é demais relembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas, tendo o condão de consolidar, como consequência, a segurança jurídica do certame.

Desta sorte, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas.

É o que estabelecem os arts.5º, 92, II, da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

§ 5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 92. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

II - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, em verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo, todos tratados com absoluta prioridade pela Administração Pública de Sobral.

O Edital sendo claro com relação às exigências quanto à proposta comercial, como ocorre no presente caso, a Administração não pode deixar de aplicar as regras ali previstas, sob pena de

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

fragilizar a isonomia entre os licitantes. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem se manifestando, conforme julgado colacionado abaixo:

Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.**

(...)

No caso em apreço, a delimitação do escopo das exigências para qualificação técnica se inseriu no espectro de discricionariedade da entidade reguladora, todavia, **ao inseri-las no edital passa a Administração a vincular-se ao disposto no instrumento convocatório. Doutra forma, estaria a ferir a isonomia do certame.** (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2730/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/10/2015) [Grifos nossos].

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de consolidar a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, 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 dos documentos de habilitação e propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas, sendo justamente isto o que está sendo realizado no presente certame.

No caso em roga, o setor técnico assegura que as exigências editalícias foram cumpridas pela empresa recorrida, a empresa SENADOR SA COMERCIAL DE GLP LTDA, não havendo, razão para desclassificá-la do certame.

5. CONCLUSÕES

Ante ao exposto, e à luz dos princípios que norteiam a licitação pública, **OPINO** pelo **RECEBIMENTO** e **PROCESSAMENTO** do recurso administrativo interposto, porquanto cabível e tempestivo, e, **NO MÉRITO**, pela **IMPROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pela recorrente, mantendo-se a decisão que classificou a empresa SENADOR SA COMERCIAL DE GLP LTDA no procedimento licitatório Pregão Eletrônico Nº PE24004 – SEPLAG, pelas razões expostas e pelo prosseguimento do Pregão Eletrônico, haja vista o seu regular processamento.

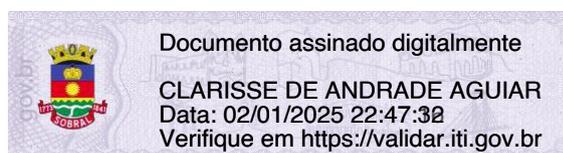
Central de Licitações da Prefeitura de Sobral – CELIC

Cumpra advertir, oportunamente, quanto às opiniões jurídicas, que não compete ao órgão jurídico a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer **ato alheio à própria atribuição desta Coordenação Jurídica**, quer no seu aspecto econômico-financeiro, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são costumeiramente denominados de mérito administrativo e são de inteira responsabilidade do Gestor Público e demais autoridades responsáveis.

Assim, a discussão constante do presente parecer cinge-se, na seara jurídica, apenas e tão somente, às questões de caráter eminentemente jurídico, motivo pelo qual o posicionamento não possui o condão de vincular o Administrador Público (MS n. 24073, relator Ministro Carlos Velloso, STF), que poderá motivadamente adotar entendimento diverso, mesmo com recomendação jurídica contrária, conforme preconiza o art. 50, inciso VI da Lei nº 9.784/99. Logo, a presente manifestação não é deliberativa nem vincula os interessados, ficando a decisão a cargo da autoridade superior.

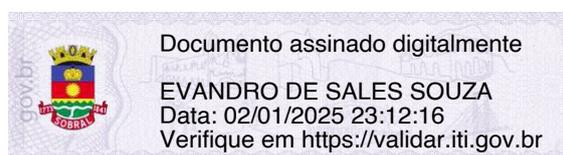
Salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da assinatura eletrônica.



Clarisse de Andrade Aguiar
OAB/CE 29.942
Coordenadora Jurídica – CELIC

De acordo e acolhendo integralmente o parecer.



Evandro de Sales Souza
Pregoeiro da Central de Licitações do Município de Sobral