



## PARECER

RECURSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 056 /2017. REGISTRO DE PREÇOS DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA COFFEE BREAK. PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO.

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante SEGATTO & BANDEIRA LTDA.,( evento 0152, pp. 134 a 148) no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Pregão Eletrônico, sob nº 056/2017, o qual visa o Registro de Preços de gêneros alimentícios para a realização de coffee break, a serem disponibilizados em capacitações, eventos e reuniões realizadas em Porto Alegre/RS pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF e por demais setores como PROPAD, GAGI, SOC e GPGJ, conforme estabelecido no edital convocatório e seus anexos (Evento n.º 0152, p. 1 a 29).

Em 10 de julho de 2017, procedeu-se à abertura do aludido certame, oportunidade em que a única empresa participante, ora recorrente, restou desclassificada[1], porquanto as amostras dos produtos apresentados, no que concerne aos itens 11, 12 e 13, não atenderam às especificações técnicas do Termo de Referência, bem como a marca das amostras apresentadas para os itens 17 e 18, foi diversa da proposta (evento 0152, p. 89)

Diante disso, a empresa SEGATTO & BANDEIRA LTDA, irresignada, interpôs recurso. Em suas razões, disse, em síntese, representar a Marca NATURALE e VAMAT, ambas responsáveis pela elaboração de produtos de alta qualidade, regularmente



consumidos por diversas entidades, a exemplo de Hospitais, Universidades, Forças da Marinha e Exército, atestando assim a qualidade de seus produtos e a excelência de seus serviços. Disse, também, ter cumprido rigorosamente todas as exigências do certame e que as amostras apresentadas estavam perfeitamente de acordo com a proposta bem como atenderam todas as especificações do edital e seus anexos. No que se refere ao produto descrito no item 11, aduziu que (evento 0152, pp. 134/136):

*"As Barras de Cereal são integrais compostas por ingredientes naturais, saudáveis e frutas. Nas versões light, oferece leve camada de chocolate com redução de calorias, de forma que possa atender ampla demanda e públicos consumidores. As amostras comprovam a descrição formalizada na Proposta, conforme requerido em Edital, no sabor banana, em embalagens unitárias de 75gr, contendo unidades de no mínimo 22gr – atendido em unidades de 25gr. Através da clara e detalhada qualificação dos itens, comprovados pela apresentação das amostras, resulta que não existem fatores impeditivos a seu consumo, e a condição de item comum, consumido em grande volume por diversas instituições, não comporta justificativa de exclusividade ou exigência de marca. Em observância aos princípios da razoabilidade e não favorecimento de quaisquer fornecedores, participantes ou não do presente certame, pedimos o devido aceite. (...)."*

No que se refere aos itens 12, 13, 17 e 18, a fim de evitar tautologia, destacamos que houve mera reprodução das alegações do item 11. O recorrente, afora reiterar os argumentos, apenas especificou os produtos de cada item.

Assim, no item 12, referiu que (evento 0152, pp. 137/139):

*As amostras comprovam a descrição formalizada na Proposta, conforme requerido em Edital, no sabor Brigadeiro, em embalagens unitárias de 75g, cotendo unidades de no mínimo 22g – atendido em unidade de 25gr.*



No item 13 (evento 0152, pp. 140/141):

*As amostras comprovam a descrição formalizada na Proposta, conforme requerido em Edital, no sabor Morango, em embalagens unitárias de 75gr, contendo unidades de no mínimo 22gr – atendido em unidade de 25gr.*

Mantendo a mesma linha, referente aos produtos entregues com marca diversa da proposta, item 17, disse que (evento 0152, pp. 143/144):

*Os Chás são embalados individualmente, em caixas de 13gr contendo 10 sachês, atendendo rigorosamente ao sabor solicitado de Maçã com Canela.*

Por fim, sobre o item 18 (evento 0152, pp. 146/148) especificou que:

*Os Chás são embalados individualmente, em caixas de 13gr contendo 10 sachês, atendendo rigorosamente ao sabor solicitado de Chá Verde Natural.*

Em suma, entendeu que a recusa fundamentou-se em motivos improcedentes, haja vista o correto atendimento às exigências de habilitação documental e os prazos estabelecidos. Também, disse ter havido ofensa ao princípio da razoabilidade e do não favorecimento de fornecedor, que veda a escolha de marca.

Em seguimento, sobreveio a Informação n.º 67/2017, firmada pela Sr.<sup>a</sup> Pregoeira (Evento n.º 0152 – pp. 149/156), opinando pelo conhecimento e desprovimento do recurso interposto, para o efeito de desclassificar a proposta da empresa.

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



É o relatório.

Passa-se à 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[2]. No mérito, todavia, se entende, com fundamento no arcabouço jurídico e de acordo com os elementos coligidos, que deve ser mantida a decisão da Senhora Pregoeira, pois os produtos entregues no momento da amostragem não estavam de acordo com as exigências do Edital e seus anexos.

Com efeito, não convencem os argumentos aventados pelo recorrente, pois a prova coligida demonstra que, efetivamente, os produtos entregues para amostra, itens 11, 12 e 13, não cumpriram com as especificações técnicas descritas no Termo de Referência (evento 118, pp.10/11), vez que a barra de cereal entregue continha a especificação LIGHT. Outrossim, não há qualquer dúvida de que o solicitado era barra de cereal **INTEGRAL**, in verbis (evento 0152, pp. 10/11):

11	<i>Barra de cereal <b>integral</b> sabor banana e aveia, embalagens de 75g, no mínimo, contendo unidades de 22g, no mínimo. As embalagens devem conter externamente os dados de identificação, procedência, informações nutricionais, número de lote, data de validade, quantidade de produto. Validade mínima de 06 meses a partir da data de entrega, referência Trio, Ritter ou similar.</i>
12	<i>Barra de cereal <b>integral</b> sabor brigadeiro, embalagens de 75g, no mínimo, contendo unidades de 22g, no mínimo. As embalagens devem conter externamente os dados de identificação, procedência, informações nutricionais, número de lote, data de validade, quantidade de produto. Validade mínima de 06 meses a partir da data de entrega, referência Trio, Ritter ou similar.</i>
13	<i>Barra de cereal <b>integral</b> sabor morango com iogurte, embalagens de 75g, no mínimo, contendo unidades de 22g, no mínimo. As embalagens devem conter externamente os dados de identificação, procedência, informações nutricionais, número de lote, data de validade, quantidade de produto. Validade mínima de 06 meses a partir da data de entrega, referência Trio, Ritter ou similar.</i>



Ademais, em nenhum momento produziu prova para afastar as conclusões da área técnica no sentido de que esta poderia ter incorrido em equívoco. Limitou-se a alegar.

No mais, aduz que são produtos de qualidade, aptos para consumo. Pois bem. Que os produtos sejam de qualidade, não refutamos, pois sequer é objeto de discussão. A questão é que as especificações técnicas não foram atendidas, e não há prova que rechace estes fatos.

Na continuidade, tangente aos itens 17 e 18, foram assim descritos na proposta (Evento 0152, p.57):

Item	Descrição	Marca	Qte	Valor Unitário	Valor Total
17	Chá de maçã com canela, caixa com 13G, contendo 10 sachês individuais. Similar/Padrão Madrugada, Leão. Fornecimento mínimo de 30 caixas por empenho.	<b>SEGATTO</b>			
18	Chá Verde Natural, caixa com 13G, contendo 10 sachês individuais. Similar/Padrão Madrugada, Leão. Fornecimento mínimo de 30 caixas por empenho.	<b>SEGATTO</b>			

Antes de adentrar na análise dos itens adrede referidos, importa destacar que o Edital nos itens 6.1, 6.4 e 6.5, (evento 152, p. 03), proclama:

"(...).

6.1 As propostas deverão ser apresentadas, exclusivamente, por meio do sistema eletrônico até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, quando, então, encerrar-se-á, automaticamente, a fase do recebimento das propostas. Até o momento da abertura da sessão, os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada.

(...)



6.4 As ofertas serão exclusiva responsabilidade da licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração das mesmas, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

6.5 A omissão da marca e do modelo de produto cotado acarretará desclassificação da proposta quando a falta de informação inviabilizar o exame da conformidade do bem ofertado com as especificações estabelecidas no Edital.

(...) ”

Por conseguinte, causa espanto que a defesa sob o argumento de que o produto é adequado para consumo queira validar sua proposta indo de encontro aos princípios que norteiam as licitações, a exemplo do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Também, incorre em equívoco o recorrente quando sustenta que a Administração Pública estaria dando preferência à marca. *Data vênia*, não é o caso dos autos. A marca Segatto foi apresentada na proposta pelo recorrente e, uma vez aceita pela Administração torna-se ato vinculado. É o que se depreende do Edital, item 6.5.1, suprarreferido. Disso decorre verdadeira obediência ao princípio da legalidade, haja vista ser o Edital a lei que vincula os atos da Administração Pública e do particular/licitante. Acerca do tema, vale lembrar a lição do Professor Jose dos Santos Carvalho Filho [3]:

“O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo a atividade é ilícita”

(...).



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 ainda 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 nesse se exige, como, por exemplo, a dispensa de documentos 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.

(...)

O princípio do formalismo procedimental passa a noção de que as regras do procedimento adotado pela licitação devem seguir os parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo. Percebeu o legislador que a própria igualdade de tratamento depende da rigidez formal do mecanismo de competição, razão por que se impõe a observância do devido processo legal”.

Deste modo, não há que se falar em aceitação de produto diferente do descrito na proposta, porquanto integra o Edital, logo, não pode ser alterada ao talante do



licitante. Tampouco, ao pregoeiro é permitido dar prosseguimento ao certame frente a tal vício.

Outrossim, não há ofensa ao princípio da razoabilidade e não é caso de apego ao formalismo sem razão. Trata-se sim de proteção jurídica à forma, cujo fim é oferecer segurança e previsibilidade às decisões. É nesse sentido a lição do mestre Marçal Justein Filho [4]:

“A proteção jurídica à forma se relaciona à segurança e à previsibilidade das decisões. No âmbito das licitações, a tutela à forma é também um meio de reduzir a autonomia da autoridade julgadora e reprimir desvios reprováveis. Sem dúvida, a proteção à forma também se relaciona ao princípio da isonomia. Afinal, atribuir à autoridade julgadora ampla liberdade para deliberar sobre os requisitos de forma e sobre o saneamento de defeitos criaria oportunidade para decisões contraditórias e para o tratamento discriminatório injustificado. A própria finalidade da licitação poderia ser comprometida caso se admitisse que a autoridade julgadora estaria investida de poderes amplos para escolher as soluções cabíveis sobre a validade e a invalidade das propostas. Essa advertência prévia deve ser mantida em mente sempre que se analisar a temática da desclassificação das propostas e do saneamento de defeitos.”

Ora, se a linha de chás na proposta apresenta a marca SEGATTO, somente amostras desta marca poderiam ter sido enviadas para avaliação. O mesmo já se disse das barras de cereal, visto que na proposta e no Termo de Referência, anexo do Edital,



está descrita como INTEGRAL, mas, quando da avaliação pela Unidade responsável verificou-se ser amostra LIGHT (evento 0152, p. 57), razões que ensejaram a desclassificação do licitante.

A corroborar com o exposto, transcrevemos parte do Parecer da Senhora Pregoeira (evento 0152, pp. 149 a 156), *in verbis*:

"(...).

Considera-se que estas discrepâncias alteram significativamente a proposta, considerando a capacidade geral de entendimento, o que é vedado pelos princípios aplicados às licitações, pois gera dúvidas sobre o real produto ofertado.

Em havendo erro substancial, intencional ou não, faz-se necessária a desclassificação do licitante, pois sua conduta afronta os princípios basilares aplicados ao direito administrativo e, mais especificamente, às licitações, nomeados no artigo 3º da Lei 8.666/932, com destaque aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

(...).

Lembra-se também do Princípio da Moralidade e Probidade Administrativa, o qual tem o escopo de garantir a observância por parte de todos os envolvidos no processo de licitação (servidores públicos e licitantes) para a necessidade de conduta ilibada, pautada na ética, na legalidade e nas normas técnicas do próprio procedimento licitatório. Se o produto ofertado na data indicada no edital não preenche os requisitos técnicos mínimos para o aceite da proposta, certamente isso terá repercussão no custo do produto,



gerando injusta competição com os participantes que orçaram produtos de acordo com o Edital e afastando a isonomia entre os licitantes.

O Princípio do julgamento objetivo também foi ofendido, pois, houve utilização de critérios subjetivos ou não previstos no edital, mesmo que venha a garantir benefício à administração pública. Tal princípio impede que seja aceita a substituição do produto ofertado após o início da seção, mesmo que de melhor qualidade, pois o julgamento estaria sendo realizado com critérios alheios ao previsto no edital.

Considerando que, no presente processo licitatório, a fase de julgamento da proposta já havia sido superada, destaca-se que a administração pública pode rever seus atos a qualquer tempo, se emanados de vícios e erros, por aplicação dos princípios da autotutela e da indisponibilidade do interesse público. Desconhecendo a real capacidade técnica do produto ofertado, no momento da análise da proposta, a administração pública pode (e deve) rever suas decisões, no momento em que vier à tona o defeito insanável ou mesmo a simples dúvida sobre a existência de defeito ou ilegalidade.

Ademais, aceitar um tipo de produto em lugar de outro, ou uma marca em substituição a outra, abriria um precedente perigoso. (...)."

Por fim, convém ressaltar que houve um equívoco no procedimento, pois o participante, ora recorrente, foi considerado 'inabilitado', quando, tecnicamente, deveria ter sido considerado 'desclassificado'. Nesse sentido, a Senhora Pregoeira informou que (evento 0152, p.153):

"Em tempo, informa-se que o licitante foi considerado "inabilitado", quando, em verdade, deveria ser "desclassificado". Isso se deve ao fato da pregoeira não ter visualizado a possibilidade de desclassificar o licitante na fase



de habilitação. Por essa razão utilizou de ressalva nestes termos: “Para o retorno à fase anterior – julgamento da proposta – pois a amostra não está de acordo com a proposta, edital e anexos”. Tecnicamente, a opção não foi correta, mas alcançou o objetivo a que se propunha, de encerrar a licitação por inadequação das amostras aos respectivos objetos do certame”

No caso, não obstante o problema relatado e o fato de a empresa, no ata, constar como inabilitada, não prejudica o seguimento do presente procedimento. Isso porque houve correção da fase em sede de análise de recurso e não há prejuízo evidenciado nos autos, porquanto não existem outras participantes para os referidos itens. Em sendo assim, a finalidade do ato restou atingida [5].

Por tudo isso, não merece acolhimento o recurso interposto, 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.

Face ao exposto, entende-se, com base nos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, preço justo e julgamento objetivo, pelo conhecimento e **desprovemento do recurso formulado pela licitante Segatto & Bandeira Ltda., – EPP**; e, conseqüentemente, pela manutenção da decisão desclassificatória exarada no Pregão Eletrônico nº 056/2017.

À consideração do Senhor Diretor-Geral.

Porto Alegre, de agosto de 2017.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCURADORIA - GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento nº **00583.000.003/2017** — Gestão de Materiais, Patrimônio e Serviços

---

RENATA SELISTRE DA SILVA,  
Coordenadora da Unidade de Assessoramento Jurídico.

De acordo.

ALICE FARINA FRAINER,

Coordenadora Divisão de Contratos e Assessoramento Jurídico.

[1] A empresa licitante, em verdade, foi inabilitada. Contudo, o equívoco foi registrado em ata, momento em que constou: 'Fornecedor Segatto e Bandeira Ltda. inabilitado. Motivo: Para retorno à fase anterior – julgamento da proposta – pois a amostra não está de acordo com a proposta, edital e anexos (evento. 0152, pp. 109, 117, 120, 127 e 130).

[2] Tempestividade verificada evento 0152, pp. 90/ 148.

[3] In Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. – 23.ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp. 21 e 266 /267 e 269.



[4] In Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos/15.ed.- São Paulo: Dialética, 2012. P. 736.

“Finalidade – Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. Desde que a Administração Pública só se justifica como fator de realização do interesse coletivo, seus atos hão de se dirigir sempre e sempre para um fim público, sendo nulos quando satisfizerem pretensões descoincidentes do interesse coletivo. A finalidade do ato administrativo é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente. Não cabe ao administrador escolher outra, ou substituir a indicada na norma administrativa, ainda que ambas colimem fins públicos. Neste particular, nada resta para a escolha do administrador, que fica vinculado integralmente à vontade legislativa. A alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza desvio de poder (*détournement de pouvoir – sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador.” (In Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 25º Edição. Malheiros Editores. Págs. 141-142).

Documento assinado digitalmente por (verificado em 13/09/2017 16:33:05):

Nome: **Renata Selistre da Silva**  
Data: **28/08/2017 15:19:01 GMT-03:00**

Nome: **Alice Farina Frainer**  
Data: **01/09/2017 15:42:02 GMT-03:00**

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. A conferência de autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico: "<http://www.mprs.mp.br/autenticacao/documento>" informando a chave 000000499995@SIN e o CRC 2.0150.6661.

1/1