



JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 0024049184/2025 - SAP.LCT

Joinville, 03 de janeiro de 2025.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 385/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, PARA FORNECIMENTO CONTÍNUO DE REFEIÇÕES COMPLETAS, PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE REFEIÇÕES PARA O HOSPITAL MUNICIPAL SÃO JOSÉ - JOINVILLE/SC

RECORRENTE: NUTRIVILLE RESTAURANTE S/A

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **Nutriville Restaurante S/A**, através do Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, contra a decisão que declarou vencedora a empresa **Inova Alimentos Ltda** no certame, conforme julgamento realizado em 11 de dezembro de 2024.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 165 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo interposto, conforme comprova o documento acostado ao processo licitatório supracitado (documento SEI nº 0023892809).

Conforme verificado nos autos, o recurso da empresa **Nutriville Restaurante S/A** é tempestivo, posto que o prazo iniciou-se no dia 12 de dezembro de 2024, com a devida manifestação do interesse em apresentar recurso na sessão ocorrida no mesmo dia, juntando suas razões recursais (documentos SEI nº 0023892958), dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica.

III – DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 18 de novembro de 2024, foi deflagrado o processo licitatório nº 385/2024, Portal de Compras do Governo Federal nº 90385/2024, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, destinado à

contratação de empresa especializada de serviços de alimentação e nutrição, para fornecimento contínuo de refeições completas, produção e distribuição de refeições para o Hospital Municipal São José - Joinville/SC, cujo critério de julgamento é menor preço global.

A abertura das propostas e a fase de lances ocorreu em sessão pública eletrônica, através do *site* www.gov.br/compras/pt-br, no dia 9 de dezembro de 2024, onde ao final da disputa, a Pregoeira procedeu à convocação da proposta de preço da empresa arrematante, conforme a ordem de classificação do processo, encaminhados nos termos do Edital.

Nesse sentido, a proposta foi encaminhada à área técnica, a qual, por meio do documento SEI nº 0023856567/2024 - HMSJ.CAOP, informou que a proposta encontrava-se classificada.

Posteriormente, a Recorrida foi convocada para a apresentação dos documentos de habilitação; tendo sido apresentados e analisados, a empresa foi considerada habilitada, conforme exposto no documento SEI nº 0023862271/2024 - SAP.LCT, transcrito no chat do sistema Comprasnet em 11 de dezembro de 2024.

A Recorrente, dentro do prazo estabelecido no Edital, manifestou intenção de recorrer da decisão da Pregoeira, em campo próprio do Comprasnet (documento SEI nº 0023892809), apresentando tempestivamente suas razões de recurso (documento SEI nº 0023892958).

O prazo para contrarrazões iniciou-se em 17 de dezembro de 2024, sendo que a empresa **Inova Alimentos Ltda**, apresentou tempestivamente suas contrarrazões ao recurso apresentado pela licitante **Nutriville Restaurante S/A** (documento SEI nº 0023892978).

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

A Recorrente afirma, inicialmente, que é dever supremo da Administração prezar pelos princípios que a regem, principalmente no que se refere à vinculação ao instrumento convocatório e o cumprimento das regras estabelecidas no Edital.

Na sequência, aponta supostas irregularidades no Alvará Sanitário apresentado pela Recorrida, alegando a impossibilidade de validação da autenticidade do documento, tendo em vista que quando consultado o QR Code do documento, o sistema apresentava a mensagem de validade expirada.

Ainda, a Recorrente aponta que o supracitado alvará não apresenta atividades compatíveis com o objeto do presente certame, apontando que a atividade de fornecimento de alimentos preparados não deve ser confundida com comércio de produtos alimentícios, para tanto, apresenta prints dos CNAEs citados no alvará e grifa trechos para defender o seu ponto de vista.

Em seguida, indica a divergência de informações nos certificados de controles de pragas, apresentando print do documento e alegando que a data de validade da licença sanitária está divergente daquela apresentada no Alvará Sanitário.

Nesse mesmo contexto, a Recorrente indica os subitens 10.13 e 10.13.1 do Edital, os quais afirmam que, em caso de sistema indisponível no momento de diligência realizada pelo pregoeiro para verificação de regularidade dos documentos o proponente ficará com o ônus de não ter apresentado o documento ou tê-lo apresentado com restrição.

Dessa forma, a Recorrente indica que eventuais diligências visando apurar a validade dos documentos apresentados não podem ser utilizados para substituir a apresentação do documento, citando que o Alvará apresentado pela Recorrida não deveria ser considerado e ainda sugere indícios de fraude neste documento.

Em seguida, aponta que a Recorrida é passível de sanções, transcrevendo o item 18 e subitens 18.1, 18.3, alíneas "a" e "e" e 18.3.1 do Edital, tendo apresentado alvará sanitário falso ou com indícios de falsidade e/ou irregularidade, haja vista a necessidade de diligência da Administração visando validar a vigência do documento em questão.

Ainda, a Recorrente alega que a Recorrida apresentou proposta com indícios de inexecuibilidade sob duas perspectivas, a primeira é que a proposta em comento apresenta valor abaixo dos 70% do preço de referência e a segunda é que o valor da proposta é incompatível com os dados e histórico da execução do contrato ao qual o Hospital vem sendo atendido.

Em complemento, aponta o disposto no item 9 do Anexo V do Edital, o qual apresenta o demonstrativo dos resultados pretendidos, citando a busca pelo fornecimento de refeições adequadas e de qualidade, não estando a contratação necessariamente atrelada a termos de economicidade e de recursos humanos.

Assim, a Recorrente interpela pela realização de diligência com a empresa Recorrida visando demonstrar a exequibilidade de sua proposta, além de apresentar elementos que supostamente atestam a inexecuibilidade da proposta apresentada pela Recorrida.

Ao final, requer que o presente recurso seja provido, com a inabilitação e desclassificação da Recorrida ou, caso contrário, o encaminhamento das razões recursais à autoridade superior.

V – DAS CONTRARRAZÕES

A Recorrida defende em suas contrarrazões, que a Recorrente não registrou intenção de recorrer na fase de julgamento da proposta. Porém, conforme verifica-se no documento SEI nº 0023892958, a Recorrente apresentou registro de intenção de recurso na fase de julgamento, às 08h34min de 10 de dezembro de 2024, e na fase de habilitação, às 14h 19min de 11 de dezembro de 2024, não sendo procedente a alegação aqui apresentada.

Em seguida, a Recorrida defende que o vício apontado na sua licença sanitária foi devidamente superado por meio de diligência realizada pela Administração junto ao órgão emitente do documento.

No que se refere à compatibilidade do CNAE, a Recorrida alega que possui capacidade técnica para atender ao objeto do presente certame e que não há necessidade de que o CNAE cadastrado junto à Receita Federal do Brasil seja idêntico ao objeto do certame.

Quanto às observações da Recorrente sobre a validade da licença sanitária apresentada no Certificado de Controle de Pragas, a Recorrida afirma que trata-se de dado pertencente à prestadora de serviço de controle de pragas, a empresa Nopragas Controle Ambiental Ltda.

Com relação às considerações de que sua proposta era inexecuível, a Recorrida defende que está livre de inadimplência, tendo comprovado capacidade técnica e financeira para execução do objeto do presente certame.

Em complemento, transcreve o caput do art. 34 da Instrução Normativa nº 73/2022, emitida pelo Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos, o qual afirma que "No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração".

Ao final, requer que o recurso apresentado pela Recorrente não seja conhecido no que tange à alegação de inexecuibilidade e que o restante do recurso tenha provimento negado, mantendo-se intacta a decisão que declarou vencedora a Recorrida.

VI – DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre informar que o presente processo licitatório está em consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da igualdade, da economicidade e da vinculação ao

edital, sob o qual o art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispõe:

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#). (grifado)

Por oportuno, cumpre ressaltar que é imprescindível a vinculação ao Edital, pois é através dele que se estabelecem as normas e regras a serem atendidas no Certame, para que todos possam concorrer de forma justa e igualitária, possibilitando o tratamento isonômico entre as partes concorrentes.

Nesse sentido, é sabido que o Edital é a lei interna da licitação ao qual se vinculam tanto a Administração, quanto os licitantes, posto que devem atender às regras contidas no Instrumento Convocatório, sob pena de desclassificação e/ou inabilitação.

A respeito do regramento do Edital, Marçal Justen Filho^[1], leciona:

O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade dos últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação. Viola princípios norteadores da atividade administrativa. (grifado)

Ainda nestes termos, o art. 25 da mesma Lei, dispõe sobre as regras relativas ao julgamento:

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. (grifado)

Por este motivo, ao desclassificar/inabilitar a Recorrente sem estar baseado no que prevê o Instrumento Convocatório, estar-se-ia admitindo tratamento não isonômico aos licitantes, sendo que a Administração tem o dever de pautar seus atos e decisões em consonância com o Edital, a fim de preservar a isonomia.

Com relação ao procedimento formal adotado pelo Pregoeiro, é conclusivo o entendimento de Hely Lopes Meirelles^[2]:

Procedimento formal significa que a **licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases**. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, **vinculando a Administração e os licitantes a todas as exigências**, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento. (grifado)

Portanto, não há de se questionar o cumprimento das regras estabelecidas no Edital, pois este é o dever supremo da Administração Pública e qualquer solução distinta opõe-se aos princípios já citados neste julgamento.

Também, como podemos verificar, há outros princípios que não podem ser ignorados, como: da legalidade, da impessoalidade, da probidade administrativa, da igualdade, do julgamento objetivo e da competitividade.

E, como visto, torna-se necessária a obediência irrestrita ao Edital, tanto por parte da Administração, já que se encontra a este vinculada, bem como pelos licitantes, sob pena de serem desclassificados/inabilitados no Certame.

Nesse sentido, não há dúvida que a Administração Pública encontra-se estritamente vinculada às regras do Instrumento Convocatório, uma vez que o atendimento à Lei Federal nº 14.133/2021 busca a contratação mais vantajosa, acatada a legalidade necessária ao processo licitatório.

Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal, de acordo com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos e, compulsando os autos do processo, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentam a decisão final.

Inicialmente, a Recorrente alega que a Licença Sanitária apresentada pela Recorrida não deve ser considerada, tendo em vista a impossibilidade de verificação de sua autenticidade. Em complemento, afirma que o documento deveria ser desconsiderado, tendo em vista que os subitens 10.13 e 10.13.1 do Edital afirmam que em caso de sistema indisponível no momento de diligência, o proponente ficará com o ônus de não ter apresentado o documento. Ainda, levanta a possibilidade da Recorrida ter apresentado documento com indícios de fraude e aponta as sanções cabidas para o caso.

Além disso, informa que os CNAE's apresentados pela Recorrida não estão de acordo com o objeto do presente certame e que existem informações divergentes nos documentos Licença Sanitária e no Certificado de Controle de Pragas. Ademais, afirma que a proposta da Recorrida possui indícios de inexecuibilidade e compara o valor da proposta com o histórico de execução do serviço no Hospital, tendo em vista ser a detentora do contrato atual.

Considerando as alegações da empresa serem em sua maioria de natureza técnica, na data de 20 de dezembro de 2024, foi encaminhado o Memorando SEI nº 0024003009/2024 - SAP.LCT, o qual solicitava análise e manifestação da unidade solicitante quanto ao conteúdo do recurso e das contrarrazões.

Nestes termos, aos 9 de janeiro de 2025, a área técnica do Hospital Municipal São José se manifestou por meio do Ofício SEI nº 0024011504/2024 - HMSJ.CAOP, assinado pelo gerente da Unidade de Suprimentos do Hospital Municipal São José, sr. Marcos Germano Richartz.

Sendo assim, a seguir apresenta-se a transcrição do documento supramencionado,

III - DO ALVARÁ SANITÁRIO APRESENTADO PELA EMPRESA HABILITADA

a) Da impossibilidade de validação da autenticidade

Inicialmente, a Recorrente alega que "*o alvará sanitário apresentado pela empresa vencedora apresenta indícios de irregularidades e/ou fraude (...)*", uma vez que não foi possível validar a autenticidade do documento e que "*(...) em consulta a veracidade do documento, foi possível atestar tal condição*". Na ocasião, destacou que o alvará juntado pela empresa possui informações divergentes do sistema de autenticidade, juntando *print* dos documentos.

Ocorre, no entanto, que tais alegações já foram verificadas pela equipe técnica da Área de Nutrição do Hospital Municipal São José, conforme é possível verificar da análise realizada por meio do Ofício n. 0023865501/2024 - HMSJ.CAOP, ocasião em que a equipe técnica informou que "*O documento de licença de funcionamento gerada pela Vigilância Sanitária apresentado na página 125, na relação de documentos apresentados no link 0023862258, encontra-se expirado, com validade em 31/03/2024. Sendo assim solicita-se diligência e verificação de documentação com o órgão competente*". Por consequência, a Unidade de Licitações realizou diligência junto à Vigilância Sanitária vinculada à Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belém (0023879267), que confirmou que:

O processo nº 1707/2024, da empresa INOVA ALIMENTOS LTDA, CNPJ 45.712.037/0001-80, foi iniciado no dia 16/01/2024 e seguiu a tramitação normal, ou seja, estabelecimento foi vistoriado e liberado para a emissão da sua licença de funcionamento, que ocorreu no dia 31/01/2024, gerando a Licença de Nº 0009/24. O problema ocorreu no sistema que faz a certificação da Licença, que deveria validar a mesma para 31/03/2025, conforme a Licença apresentada. Tal problema de certificação já foi corrigido pela empresa, que no caso é a CINBESA. Portanto a Licença apresentada pela empresa INOVA ALIMENTOS LTDA é legítima.

Dessa forma, por meio do Ofício n. 0023879650/2024 - HMSJ.CAOP, considerando que o documento apresentado é válido e encontra-se dentro da vigência, constatou-se que a empresa atendeu as exigências do edital, razão pela qual a empresa foi habilitada.

No mesmo sentido, foram apresentadas contrarrazões pela empresa Inova, alegando, em suma, que "*A alegação da recorrente de que a licença de funcionamento da recorrida emitida pela Secretaria de Saúde da Prefeitura de Belém é inválida, devido à impossibilidade de verificação via internet, foi superada por meio de diligência efetuada*

junto à Vigilância Sanitária de Belém, na forma do disposto no art. 64 da Lei 14.133/2021".

Assim, em que pese a alegação da Recorrente quanto à validade do alvará, tal situação já havia sido avaliada, havendo confirmação de que o documento é válido, motivo pelo qual os argumentos não merecem prosperar.

b) Das atividades "supostamente" licenciadas

De acordo com a Recorrente "Além das estranhas inconsistências mencionadas no tópico anterior, constatou-se ainda que nas atividades licenciadas no referido documento (alvará sanitário), não constam atividades compatíveis com o objeto do contrato". Ainda, complementou alegando que "a atividade de fornecimento de alimentos preparados não se confunde com comércio de produtos alimentícios".

A tal respeito, a Recorrida reforçou que "além da recorrida ter a CNAE compatível a capacidade técnica de executar o contrato é demonstrada pela experiência anterior no objeto licitado, aferível por meio dos atestados de capacidade técnica da licitante, jamais tão só pela relação de CNAES detida pela licitante" (grifou-se).

Nada obstante, cabe destacar que no edital consta descrita a seguinte exigência: "c) Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;". A mais disso, conforme alegado pela Recorrente, no que diz respeito ao CNAE descrito no Alvará Sanitário, o edital prevê a seguinte exigência: "m) Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento atualizados, expedido pelo órgão da Vigilância Municipal ou Estadual do domicílio da Licitante, conforme prevê Resolução n.º 23 da ANVISA, de 15 de março de 2000, amparado pela Lei n.º 9.782 de 26/01/1999".

Nesse contexto, importante mencionar que os serviços objeto do presente Edital encontram-se amparados pela Lei nº 9.782/1999, que dá à ANVISA competência para regular o setor, bem como estão em conformidade com a Resolução nº 23/2000, que estabelece condições gerais de funcionamento de empresas de alimentos e complementadas pelas RDCs nº 216/2004 e 275/2002, que regulam as Boas Práticas para serviços de alimentação, complementando as exigências da Resolução nº 23 e os Procedimentos Operacionais Padronizados (POP), essenciais para o cumprimento das normas de segurança alimentar.

Da leitura detida das exigências editalícias é possível verificar que o alvará sanitário exigido é aquele expedido pelo órgão da Vigilância Municipal ou Estadual do domicílio da Licitante e, portanto, segue as regras sanitárias locais, pertinentes à própria sede do licitante.

Nesse ponto, verifica-se que a Vigilância Sanitária do Município de Belém é regida por um conjunto de legislações que estabelecem normas e procedimentos para garantir a saúde pública. Dentre elas, é possível citar a Lei Municipal nº 7.678, de 29 de dezembro de 1993, que institui o Código de Vigilância Sanitária do Município de Belém, estabelecendo um conjunto de ações destinadas a eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e a intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde e o Decreto Municipal nº 90.309, de 13 de dezembro de 2017, que dispõe sobre as atividades sujeitas a licenciamento pelo Departamento de Vigilância Sanitária (DEVISA), compatibiliza tabelas de valores e procedimentos, e dá outras providências

De igual modo, importante mencionar as exigências descritas no Edital no que diz respeito aos serviços contratados:

5- MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

(...)

5.5 - Especificação e execução dos serviços:

(...)

5.5.22 - Locais para execução dos serviços e Comodato:

5.5.22.2 - A preparação das refeições ocorrerá na sede da CONTRATADA, que ficará responsável pelo transporte até o Hospital Municipal São José em veículo adequado;

(...)

5.5.24 - Transporte até o hospital:

5.5.24.1 - A CONTRATADA se obriga a realizar o transporte das refeições preparadas em sua SEDE, até o Hospital Municipal São Jose.

E, ainda:

5- MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

(...)

5.5 - Especificação e execução dos serviços:

(...)

5.5.19 - Registros e

regulamentação:

(...)

5.5.19.12 - A obtenção de Alvará Sanitário e demais documentações solicitadas por órgãos oficiais e conselhos é responsabilidade da CONTRATADA. O alvará sanitário deverá ficar exposto no refeitório.

No próprio levantamento de mercado formulado na ocasião de elaboração do Estudo Técnico Preliminar que deu origem a presente contratação, consta a seguinte solução: "Contratar empresa especializada que possa fornecer as refeições prontas, de forma transportada e também fornecer equipe completa especializada para a entrega das refeições aos pacientes".

Ou seja, resta claro que o Alvará exigido no Edital é pertinente à sede da licitante e, após a contratação, caso vencedora do certame, a empresa deverá adequar-se às exigências sanitárias pertinentes à nova sede, que atuará junto ao órgão licitante para o transporte das refeições contratadas. Assim, nesse caso, a nova sede deverá atender plenamente às exigências da vigilância sanitária local, inclusive obtendo um novo alvará sanitário específico para a atividade.

Não é demais mencionar que, no que diz respeito à capacidade técnica operacional, a Recorrida apresentou vasta documentação referente aos atestados de capacidade técnica. Em um deles, referente aos serviços de nutrição e alimentação hospitalar para pacientes, acompanhantes e colaboração - *inclusive com produção das refeições no próprio Hospital, ou seja, atividade além da prevista no presente edital* -, o Hospital Geral de Parauapebas Manoel Evaldo Benevides Alves - HGP atestou que os serviços foram prestados de forma satisfatória, com eficiência e qualidade. Assim, importante reforçar que para essa situação, a Vigilância Sanitária da Prefeitura Municipal de Belém deve avaliar a pertinência dos serviços descritos no Alvará, atentando-se para as regras e exigências sanitárias de sua sede. Além disso, o Decreto Municipal nº 90.309, de 13 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o licenciamento pelo DEVISA, reforça a necessidade de cumprimento das normas sanitárias vigentes, incluindo as resoluções da ANVISA, para a concessão do alvará sanitário.

A mais disso, ao avaliar os documentos apresentados pela Recorrida, é possível identificar os seguintes códigos e descrições constantes no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (pg. 24) que mostram-se compatíveis ao objeto licitado:

10.96-1-00 - Fabricação de alimentos

e pratos prontos

10.99-6-99 - Fabricação de outros produtos alimentícios não especificados anteriormente

(...)

56.11-2-01 - Restaurantes e similares

56.20-1-02 - Serviços de alimentação para eventos e recepções - bufê

Ainda, mas não menos relevante, registra-se que a exigência do Edital não faz menção ao Alvará Sanitário com CNAE compatível com o objeto licitado, conforme alega a Recorrente. Por outro lado, a compatibilidade é exigida na alínea "c" do item 9.5 do Edital, pertinente à prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante. Nessa toada, importante deixar claro que compatível não significa necessariamente idêntico. Significa, portanto, que a inscrição deve permitir ou estar relacionada à execução das atividades descritas no objeto da licitação.

Outrossim, sabe-se que a inabilitação de uma empresa em um processo licitatório exclusivamente pela divergência entre o Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) constante no alvará sanitário e o objeto da licitação tem sido considerada inadequada em diversas decisões jurisprudenciais. O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou sobre o tema, indicando que a ausência de um específico CNAE não deve, por si só, ser motivo para a inabilitação em processos licitatórios.

Especificamente, o Acórdão 1.203/2011 – Plenário do TCU estabelece que a aferição da compatibilidade dos serviços a serem contratados pela Administração Pública com base unicamente nos dados da empresa licitante constantes no cadastro de atividades da Receita Federal não encontra previsão legal. No julgado o relator do processo argumentou que impedir que uma empresa participe do certame com base nesse detalhe cadastral é levar a norma a limites muito além do necessário e diminuir a competitividade do certame, o que configura irregularidade grave. Dessa forma, o TCU, no julgamento do referido acórdão, entendeu que o cadastro de atividades na Receita Federal do Brasil não é motivo suficiente para impedir a participação de empresa.

Além disso, o Acórdão 3.409/2013 – Plenário do TCU também aborda a questão, indicando que a exigência de alvará expedido pela Vigilância Sanitária deve ser pertinente ao objeto da licitação, e não baseada exclusivamente no CNAE da empresa. Por fim, ainda com relação ao tema, em uma decisão mais recente, o Acórdão TC-243/2023 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo destaca que a ausência de um CNAE específico não

deve, por si só, constituir motivo para a inabilitação em processos licitatórios, reforçando o entendimento ora adotado.

c) Da divergência de informações nos certificados de controle de pragas

Segundo a Recorrente "(...) *um dos referidos certificados juntados, no qual consta com data de serviço a data de 23/02/2024, ou seja, data posterior a data do novo alvará (que teria sido renovado em 22/01/2024). No entanto, no próprio certificado, em campo nominado "Licença Sanitária" e "validade" menciona a data de vencimento do alvará sanitário em 31/03/2024 (...)*".

A tal respeito, reforçamos que todas as datas estão corretas. Aliás, quando a prestação do serviço foi realizada, a empresa terceira que fez o serviço estava com sua licença sanitária válida, não tendo nada em relação ao alvará sanitário próprio da empresa que já foi validado com a vigilância sanitária de Belém.

d) Da obrigatoriedade de apresentação de documentos e prazo

A Recorrente alega que "*o edital prevê ainda, de forma clarividente que o Pregoeiro poderá verificar a regularidade de documentos disponíveis para consulta on-line, mas que se no momento da verificação, o sistema estiver indisponível, ficará o licitante com o ônus de não ter apresentado o referido documento*". No entanto, aduz que "*Isso demonstra que mesmo que a falta de possibilidade de validação do referido alvará, deve ensejar na conclusão de falta de apresentação do mesmo*".

Ao final, reforça que "*eventuais diligências empreendidas para apuração da validade dos documentos apresentados não se prestam a substituir a própria apresentação do documento. O processo de contratação do fornecedor deve conter a documentação válida, tal qual exigida pelo edital; e, no caso em questão, a habilitação da licitante INOVA ALIMENTOS LTDA carece do alvará sanitário válido (suprida pelo licitante com documento com indícios de fraude), que não pode ser substituído por mera informação obtida em diligência e sem devida formalização, pelo órgão competente pela emissão do alvará, da autenticidade do documento apresentado nos autos do processo licitatório*".

A tal respeito, embora a Recorrente tenha indicado o item 10.13 para comprovar suas alegações, é necessário observar que o item dispõe que:

10.13 - O Pregoeiro poderá durante a sessão verificar a regularidade dos documentos disponíveis para

consulta on-line exigidos no subitem 9.6, que não forem previamente apresentada(s) pelo(s) proponente(s) ou que forem apresentados vencidos ou positivos.

10.13.1 - No momento da verificação se o sistema estiver indisponível ficará o(s) proponente(s) com o ônus de não terem apresentado o documento ou ter (em) apresentado com restrição. (*grifo nosso*).

Nada obstante, cabe reforçar que o sistema estava sim disponível, porém havia dúvidas quanto à data de geração e validade do documento, que foi de apenas 02 (dois) meses (0023879267), sendo que os alvarás possuem validade mínima de 01 (um) ano, motivo pelo qual foi realizada diligência para verificar a veracidade do documento e das informações apresentadas. Inclusive, há previsão de realização de diligência no edital, conforme previsto de forma clara no item 20.3 do edital:

20.3 - É facultado ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase desta licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, nos termos do art. 64, da Lei n° 14.133/21.

20.3.1 - Havendo a necessidade de envio de documentos complementares, necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados, o proponente será convocado a encaminhá-los, via sistema, sob pena de desclassificação/inabilitação, no prazo mínimo de 2 (duas) horas, conforme estabelecido pelo Pregoeiro no momento da convocação.

20.3.2 - As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os participantes, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Dessa forma, havendo qualquer dúvida quanto aos documentos apresentados, o Pregoeiro poderá diligenciar para sanar tais dúvidas, o que ocorreu no presente caso. Destaca-se que não se trata de apresentação de documento

novo, apenas de diligência para atestar a veracidade das informações, sendo que os documentos foram devidamente apresentados nos prazos previstos no edital, razão pela qual as alegações da Recorrente não merecem prosperar.

IV - DAS SANÇÕES PREVISTAS

A Recorrente cita, ainda, as sanções previstas no edital, em especial no que tange à apresentação de "*alvará sanitário falso ou no mínimo com indícios de falsidade e/ou irregularidade, pois impossível sua validação da vigência e informação de que o alvará estaria expirado pelo próprio Órgão emitente, como demonstrado anteriormente*". Porém, conforme citado no item "a" deste ofício, não foi constatada irregularidade no documento apresentado pela empresa vencedora, sendo o documento devidamente validado pelo órgão competente, conforme demonstra-se do documento (0023879267).

V - DA PROPOSTA DA EMPRESA LICITANTE HABILITADA

a) Da necessidade de complementação da diligência de avaliação da proposta e do dever da empresa habilitada em comprovar a exequibilidade e b) Dos elementos que atestam a inexecuibilidade da proposta

De acordo com a Recorrente "*entende-se que esta diligência deve ser complementada para aferição do atendimento da proposta ao previsto no Anexo V do Edital, cujo Item 3 contém os "Requisitos da Contratação", inclusive com as "Características das Refeições Servidas"*. No entanto, destaca-se que os documentos foram devidamente avaliados e validados pela equipe técnica do hospital, visto que os documentos apresentados estão de acordo com as exigências do edital.

Ademais, a Recorrente alega que "*a proposta apresentada pela Empresa Habilitada apresenta indícios consistentes de inexecuibilidade, com possibilidade de ter sido dimensionada sem o atendimento dos quantitativos mínimos necessários de matéria-prima que devem compor as refeições, ou com subprecificação*". Contudo, a proposta apresentada pela empresa está de acordo com os descritivos e quantitativos exigidos no edital.

Ainda, de acordo com o relatório de propostas é possível constatar os seguintes valores das 03 (três) primeiras colocadas:

- INOVA ALIMENTOS LTDA - R\$ 8.299.741,9900;
- RKV ALIMENTOS LTDA - R\$ 8.363.296,9500;
- NUTRIVILLE RESTAURANTE S/A - R\$ 9.930.000,0000

Verifica-se que a diferença entre a primeira e segunda colocadas é de apenas R\$ 63.554,96 (sessenta e três mil quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e seis centavos), ou seja, o que reforça que o valor das propostas é exequível.

Alega ainda, que a empresa apresentou proposta "*abaixo de 70% do preço de referência obtido a partir da pesquisa de preços realizada na fase preparatória da licitação*". Contudo, o art. 59, § 4º da Lei n. 14.133/2021 diz respeito à obras e serviços de engenharia, o que não é o caso. Além disso, tal assunto já é consolidado no sentido de que a presunção não é absoluta.

Inclusive, o Ministro Relator Benjamin Zymler no Acórdão n. 2378/2024 discorreu que:

"O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta" - Acórdão 465/2024-TCU-Plenário; e

"O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei" - Acórdão 803/2024-TCU-Plenário.

16. Ademais, deve se considerar a disposição presente no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no sentido de que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. No caso em tela, a desclassificação potencialmente indevida acarretaria significativos prejuízos anuais (R\$ 80.742,00 no lote 2 e R\$ 112.965,07 no lote 3).

17. Quanto ao argumento de que se deve cumprir as disposições editalícias, registro que o princípio não é absoluto e deve ser equilibrado com outros tão importantes quanto, como os princípios da

economicidade, da obtenção da proposta mais vantajosa e do atendimento ao interesse público, levando em consideração as circunstâncias específicas de cada caso.

Na sequência, a Recorrente alega que "*a proposta da empresa vencedora da fase de lances é cerca de 36% menor que o valor estimado da contratação e 17% menor que a RECORRENTE. Justamente essa diferença entre as duas empresas é determinante para boa execução do contrato*". A tal respeito, além dos esclarecimentos já prestados, reforçamos que esta Administração entende que a arrematante cumpriu os requisitos adequadamente, demonstrando a sua capacidade contratual de forma clara, transparente e segura, tendo em vista que a demonstração ocorreu através da apresentação de contratos públicos: Secretaria Municipal de Infraestrutura de Santarém, Secretaria Municipal de Saúde de Santarém, Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social de Santarém, entre outros (0023862258, fls. 77/110).

Quanto ao valor apresentado, cabe ainda ressaltar que esta Administração não tem gerência sobre as estratégias comerciais e/ou de lucratividade das empresas participantes do certame

Sobre a perspectiva de lucratividade não pode e não deve a recorrente entre na esfera do que será lucrativo a recorrida, podendo este lucro ser mínimo, nesses termos: Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).

Ainda, o Tribunal, em sua jurisprudência (Acórdãos 325/2007, 3092/2014, ambos do Plenário), apresentou exemplos de estratégias comerciais que podem levar uma empresa a reduzir sua margem de remuneração incluída em sua proposta de preços, a saber: (i) interesses próprios da empresa em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado; ou (ii) incrementar seu portfólio; ou ainda (iii) formar um novo fluxo de caixa advindo do contrato.

Além disso, conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 73/2022, emitida pela Administração Pública

Federal, foi definido o seguinte parâmetro:

Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

No mesmo sentido, de acordo com o Acórdão n. 963/2024 também do Ministro Relator Benjamin Zymler "*No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexequibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração*". No presente caso, a proposta apresentada é superior à 50% do valor estimado da licitação, razão pela qual não há que se falar em inexequibilidade da proposta, pois a proposta está em conformidade com os critérios estabelecidos.

Desta forma, entendemos que a arrematante apresentou as comprovações ora solicitadas, demonstrando que a proposta apresentada é válida, especialmente atestados de capacidade técnica, que comprovam que possui capacidade financeira e operacional para execução dos serviços. Inclusive, há que se considerar, também, que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida conforme a sua realidade. Assim, é possível reconhecer que existem serviços e mão de obra com características semelhantes, porém com valores distintos para cada empresa.

Outrossim, a Recorrente alega que a proposta "*mostra-se incompatível com os dados e histórico da execução do contrato pelo qual o HMSJ vem sendo atendido no mesmo serviço*". Nada obstante, é necessário considerar que o descritivo do presente processo licitatório é diferente do Termo de Contrato n. 1376/2023.

A tal respeito, esclarecemos que no Termo de Contrato n. 1376/2023 há apenas o fornecimento de dietas do almoço e jantar. No presente processo licitatório, por sua vez, estão incluídas todas as refeições para os pacientes, sem exceção (dietas, desjejum, café da manhã, almoço, café da tarde e jantar), o que inclui o fornecimento de itens para panificação (pães, bolos, etc), água, gêneros alimentícios, descartáveis (garfo, faca, colher, marmitex), frutas e gás de cozinha, todas para serem servidos nos horários não contemplado no contrato atual. Ainda, verifica-se que a empresa a ser contratada arcará com os novos custos relacionados ao fornecimento de café, lanche, frutas, sucos, sobremesas, entre outros, bem como com todos os custos relacionados ao fornecimento das refeições, tais como: bandejas térmicas, kit de talheres descartáveis, embalagens, entre outros. Ainda, no novo contrato a ser firmado, a empresa contratada deverá possuir

equipe mínima composta por Nutricionista, Copeiro, Estoquista e Agente de higienização, conforme previsto no item 6.7.16 do Termo de Referência, o que justifica a variação de preços entre o contrato anterior e o presente processo licitatório, o qual apresenta valor a ser contratado superior ao anterior, se mostrando exequível, conforme manifestações supra.

Dessa forma, mantemos nosso entendimento inicial, de que a empresa arrematante apresentou todos os documentos exigidos no edital, não havendo indícios de apresentação de documentos falsos, bem como que a proposta é exequível, razão pela qual os argumentos da Recorrente não merecem prosperar.

Complementarmente, no que se refere à citação dos subitens 10.13 e 10.13.1 do Edital, os quais citam a possibilidade do pregoeiro em verificar a regularidade dos documentos apresentados pela licitantes por meio de consulta on-line, bem como regramento sobre a indisponibilidade do sistema, salienta-se que, conforme defendido pela área técnica, o sistema para verificação da autenticidade da Licença Sanitária encontrava-se disponível para consulta.

Porém, havia divergência entre as informações apresentadas no documento e as apresentadas no site, no momento da consulta. Dessa forma, a Pregoeira realizou diligência junto ao órgão emitente, o qual confirmou a autenticidade do documento, bem como dos dados nele apresentados.

Nesse sentido, acerca da realização de diligência, transcreve-se trecho redigido pelo Mestre Marçal^[3],

A realização da diligência não é uma simples “faculdade” da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. **Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão**, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização. (grifado)

Portanto, as diligências servem para esclarecer e complementar a documentação de licitante, independente das etapas em que se encontra o processo. À Administração Pública, interessa certificar-se do cumprimento material, antes do aspecto formal. Caso existam dúvidas ou controvérsias sobre fatos relevantes para a decisão, é dever da autoridade julgadora adotar as providências para esclarecer os fatos. Sendo assim, caso a dúvida possa ser resolvida por meio de diligência, torna-se obrigatória a sua realização.

Em complemento, cita-se o art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre os objetivos do processo licitatório,

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o**

resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (grifado)

Dessa forma, verifica-se que é imprescindível que a Administração siga os princípios que estão a ela vinculados, de modo a atender aos objetivos do procedimento licitatório, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa, bem como o tratamento isonômico entre os licitantes.

Sanada e justificada a questão da diligência, passamos à analisar as afirmações quanto à inexecuibilidade da proposta apresentada pela Recorrida.

Nesse contexto, transcrevemos o seguinte trecho, extraído da proposta da Recorrida, documento SEI nº 0023856478,

Por esta proposta, declaramos inteira submissão aos preceitos legais em vigor, especialmente aos da Lei 3.555/2000, da Lei nº 14.133/2021, e às cláusulas do edital do PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) Nº 90385/2024. **Propomos o fornecimento dos produtos, objeto desta licitação, obedecendo às estipulações do correspondente edital e às suas especificações.**

Declaramos aceitação total e irrestrita às condições do presente Edital, bem como que na nossa proposta os valores apresentados englobam todas as despesas com tributos, impostos, contribuições fiscais, para fiscais ou taxas, inclusive, porventura, com serviços de terceiros, que incidam direta ou indiretamente no valor do item cotado (...)

Declaramos que aceitamos acréscimos e supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado, de acordo com o disposto no artigo 125, da Lei nº 14.133/21; (grifado)

Em outras palavras, a Recorrida declara aceitação às condições dispostas no Instrumento Convocatório do presente certame, tendo a sua proposta englobado todas as despesas para prestação do serviço/fornecimento dos itens aqui contratados.

Além disso, em suas contrarrazões, a Recorrida defende que sua proposta não é inexecuível, conforme trecho transcrito a seguir,

Na hipótese em foco, a proposta de preços da recorrida, **apesar de formulada em valor abaixo do orçamento pela Administração, está livre de risco de inadimplemento, porque a recorrida comprovou capacidade financeira e técnica de execução do futuro contrato**, tanto na fase da análise das propostas quanto na fase da habilitação, efetuada pelo pregoeiro e equipe técnica de forma impecável.

Por isso, não tem sentido desclassificar essa proposta, diante do fato de que **não se trata de proposta**

inexequível. (grifado)

Isto significa dizer que, se a empresa afirma que a sua proposta é exequível e se a mesma obedece o disposto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, ou seja, se o valor proposto por ela não é inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, não há razões legais que obriguem a Administração a ferir o princípio da eficiência e solicitar à arrematante que demonstre a exequibilidade da proposta.

Em complemento, a consultoria Zênite^[4] publicou uma matéria sobre o disposto no art. 34 da IN SEGES/ME nº 73/2022, na qual demonstra que uma proposta pode ser exequível para uma empresa e inexequível para outra empresa, pois a proposta depende das condições de quem a faz, conforme trecho transcrito abaixo,

O dever de examinar a exequibilidade do preço proposto decorre do disposto no inc. III do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, que determina a desclassificação de propostas que “apresentarem preços inexequíveis”.

Atente-se que **a condição de inexequibilidade do preço proposto depende da condição de quem faz a oferta. Ou seja, um preço inexequível para um licitante pode ser exequível para outro.** Isso porque, a composição de custos para a execução da atividade envolvida pode variar de licitante para licitante. (grifado)

Nesse sentido, verifica-se que a licitante possui liberdade em propor os valores que é capaz de ofertar, pois conhece as condições financeiras e técnicas às quais está inserida e tais condições podem ser diversas às outras empresas, impedindo que apresentem propostas melhores e que considerem a menor proposta inexequível.

Dessa forma, conclui-se que as razões apresentadas pela Recorrente não possuem argumentos válidos, conforme justificativas apresentadas pela área técnica transcritas acima e complementos apresentados pela unidade de Licitações.

Diante do exposto, não se vislumbram motivos para alterar a decisão da Pregoeira, uma vez que todas as exigências constantes no edital foram cumpridas, em estrita observância aos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e visando os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, permanecendo inalterada a decisão que declarou vencedora a empresa **Inova Alimentos Ltda** para o presente certame.

VII – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se **CONHECER** do recurso interposto pela empresa **NUTRIVILLE RESTAURANTE S/A**, referente ao Pregão Eletrônico nº 385/2024 para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO** ao recurso.

Ana Luiza Baumer
Pregoeira
Portaria nº 181/2024

De acordo,

Acolho a decisão da Pregoeira em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela Recorrente **NUTRIVILLE RESTAURANTE S/A**, com base em todos os motivos acima expostos.

Ricardo Mafra
Secretário de Administração e Planejamento

Silvia Cristina Bello
Diretora Executiva

[1] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 395.

[2] Hely Lopes Meirelles - Licitação e Contrato Administrativo - pág. 26/27, 12a. Edição, 1999.

[3] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 804.

[4] O que é “custo de oportunidade”, previsto no art. 34, parágrafo único da IN nº 73/2022? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, abr. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 10 jan 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Baumer, Servidor(a) Público(a)**, em 10/01/2025, às 12:25, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 13/01/2025, às 15:23, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 13/01/2025, às 15:54, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0024049184** e o código CRC **061A2EFD**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguacu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -
www.joinville.sc.gov.br

24.0.138063-3

0024049184v44