



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Pró-Reitoria de Gestão e Governança
Gabinete da Superintendência-Geral de Gestão
Coordenação Geral de Licitações
Divisão de Licitações

DECISÃO

Processo nº 23079.240230/2023-04

Decisão – Recurso Administrativo nº 1 – Pregão Eletrônico nº 02/2024

Recorrente: PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA - CNPJ nº 01.611.866/0001-00

Recorrida: HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA - CNPJ nº 39.818.737/0001-51

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso administrativo contra a decisão que declarou vencedora a licitante Recorrida para o Pregão Eletrônico nº 02/2024 (cuja numeração no sistema do Compras.gov.br é 90002/2024), que tem por objeto o "registro de preços para a eventual contratação de serviços fornecimento de refeições individuais prontas e transportadas, já embaladas, por meio da operacionalização e desenvolvimento de todas as atividades envolvidas na produção, transporte e distribuição de refeições prontas para consumo, para a Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN), doravante denominada Restaurante Universitário (RU) do Polo Universitário do Campus Macaé da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)", conforme as condições, quantidades e as exigências estabelecidas no Edital (doc. 3935771) e seus anexos.

2. Inicialmente, cumpre salientar que **CONHEÇO** do recurso por estarem atendidos os pressupostos recursais subjetivos e objetivos.

3. Para a decisão deste recurso administrativo, importante trazer à baila os comandos legais acerca da questão. Cabe destacar que a lei que rege este certame, tendo em vista a modalidade licitatória utilizada, Pregão, é a Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 regulamentou a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, o que abrange o certame em questão.

4. Como é sabido, a modalidade Pregão instituiu a chamada inversão de fases, em que primeiro examina-se as propostas para em seguida serem examinados os documentos de habilitação apenas da licitante com proposta aceita. Logo, trata-se de uma ordem cronológica que não deve ser ultrapassada. Caso a licitante venha a ser inabilitada, deve-se analisar a proposta da licitante subsequente e, caso a proposta seja aceita pelo pregoeiro, então adentrar-se-á à fase de análise dos seus documentos de habilitação. Na hipótese de seus documentos de habilitação atenderem a todos os requisitos do Edital, será, então, habilitada. Não sendo habilitada, convocar-se-á a próxima colocada e assim sucessivamente até se alcançar uma proposta que atenda a todos os requisitos do Edital.

5. É importante destacar que o Edital da presente licitação, assim como todos os utilizados por esta Administração, é proveniente dos Editais-Padrão da Advocacia Geral da União, que são elaborados seguindo-se a normas legais solidificadas e específicas como a Lei nº 14.133/2021, IN SEGES/ME nº 73/2022, IN SEGES/MPDG nº 05/2017 c/c IN SEGES/ME nº 98/2022, entre outras, após exaustivas discussões sobre os conteúdos jurídicos a serem exigidos dos potenciais licitantes, e constantemente atualizados pela Comissão Permanente de Atualização de Modelos de Editais da AGU.

II – DAS ALEGAÇÕES

II.I – RAZÕES RECURSAIS - PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA - CNPJ nº 01.611.866/0001-00

6. A Recorrente apresentou tempestivamente recurso contra sua própria desclassificação, bem como contra a decisão do Pregoeiro e Equipe de Apoio no julgamento de habilitação da empresa Recorrida. A íntegra de suas razões recursais constam nos autos do processo 23079.240230/2023-04, mais especificamente no doc. 4092739.

7. Em apertada síntese, a Recorrente argumenta que sua inabilitação foi ilegal, por ter apresentado *"todas as condições necessárias para atender o objeto licitando, esbarrando apenas e unicamente na interpretação ilegal do subitem 8.31.1.6.6. do Termo de Referência, perfazendo uma restrição a ampla competitividade violando não só ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, mas, sobretudo, ao Princípio da Isonomia estampado no artigo 37, inciso XXI da Carta Constitucional"* (item 13).

7.1. A Recorrente entende que o requisito de apresentação de cozinha, que deve estar localizada a distância máxima de 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ, deveria ser exigido apenas por ocasião da contratação, e não na aferição da habilitação das licitantes.

7.2. A Recorrente cita que o subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência, dispositivo que traz tal requisito, menciona que *"a cozinha central da Contratada deverá estar a um raio de distância máxima de 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ [...]"* (grifo meu).

7.3. Desse modo, não poderia ser requerida tal exigência dos licitantes, e sim da empresa vencedora do certame, devidamente habilitada, apenas no momento da assinatura do contrato, tendo alegado no chat da sessão pública que *"Estamos na condição de licitante sem vínculo de contrato com administração que realiza o certame"*.

7.4. Nesse âmbito, a Recorrente assim alega em sua peça recursal:

20. O subitem destacado acima é cristalino e trata-se de fase posterior a fase de HABILITAÇÃO, a saber, a CONTRATAÇÃO, não dando nenhuma razão para que a Comissão de Licitações da UFRJ realize tal interpretação e inclusive realizar vistoria técnica em local que não poderia ser exigência de habilitação, ou seja, de forma alguma, administração poderia exigir dos licitantes montar cozinha e apenas para participar do certame.

21. Em observância ao pontuado acima, foi verificado que o texto em apreço, exige que as empresas já possuam SEDE ou COZINHA e até mesmo mão de obra em Macaé/RJ antes da data do certame marcado para o dia 21 de fevereiro de 2024, exigência esta pertencente, segundo interpretação ilegal, da HABILITAÇÃO na qualidade de Qualificação Técnica Operacional das empresas que queiram participar do pregão em referência, assim pontuou o Agente de Contratação ao inabilitar a Recorrente, informado que não existe ilegalidade em exigir estrutura já pronta na fase de habilitação do presente certame: Para 01.611.866/0001-00 - Não há vedações a esta condição na legislação e na jurisprudência. Vale ressaltar que o Termo de Referência ainda inclui como requisito de habilitação a realização de vistoria técnica à cozinha da licitante para aferição das condições de higiene e do funcionamento do local. Então, sim, a licitante deverá possuir a cozinha na fase de habilitação.

22. *In casu*, parece ilógico depreender tal exigência, pois qualquer empresa quem tenha condições técnica, operacional e financeira para participar da presente licitação DEVE montar toda uma estrutura para participar SEM a segurança que irá vencer o objeto, assim com tal dispositivo de exigência estampado em anexo do Edital as empresas que têm suas sedes foram da cidade de Macaé/RJ, serão obrigados a não participarem do certame, sendo um privilégio apenas das empresas que já possuem sede ou cozinha na respectiva cidade dentro do raio de 25km, conforme a errônea interpretação da UFRJ o que a frota a legislação.

7.5. A Recorrente ressalta que a interpretação deste pregoeiro, no sentido de entender que o requisito de apresentação da cozinha na fase de habilitação, representa uma restrição que vai de encontro à legislação vigente e à Constituição Federal, bem como à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, além de ser *"sinônimo de circunspeção editalícia que prejudica a ampla competitividade do certame"* (item 43).

8. Outrossim, é relatado pela Recorrente a respeito da vantajosidade econômica de sua proposta, em face da proposta originalmente aceita neste Pregão.

8.1. A Recorrente relata que *"propôs executar o objeto por R\$ 5.253.600,00 (cinco milhões, duzentos e cinquenta e três mil e seiscentos reais) contra R\$ 6.628.908,00 (seis milhões, seiscentos e vinte e oito mil e novecentos e oito reais) da empresa HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA, uma diferença de R\$ 1.375.308,00 (um milhão, trezentos e setenta e cinco mil e trezentos e oito reais)"* (item 45).

II.II – CONTRARRAZÕES - HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA - CNPJ nº 39.818.737/0001-51

9. A Recorrida apresentou tempestivamente suas contrarrazões ao recurso apresentado pela Recorrente. A íntegra de suas contrarrazões constam nos autos do processo 23079.240230/2023-04, mais especificamente no doc. 4092743.

10. Em apertada síntese, a Recorrida argumenta que não merece prosperar o recurso da Recorrente, tendo em vista que *"o pregoeiro oportunizou por meio de diligência, a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, a regularização do Item 8.31.1.6.6 do Termo de Referência, tendo a empresa Recorrente, deixado de cumprir a exigência"*.

10.1. A Recorrida pontua que o requisito em discussão, contido no subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência (exigência de apresentação de cozinha a, no máximo, 25 km do campus do RU de Macaé), está inserido no item 8 do referido documento, que dispõe a respeito dos requisitos de qualificação técnica, no rol de critérios de seleção do fornecedor do Termo de Referência, *"devendo os participantes comprovar o atendimento de todos os requisitos de habilitação técnicas ali descritos"*.

10.2. A Recorrida destaca que a Administração incluiu tal exigência nos critérios de qualificação técnica a fim de resguardar a saúde dos usuários do Restaurante Universitário, de modo que a empresa que participasse da licitação passasse por uma criteriosa análise técnica das condições de sua cozinha.

10.3. Nesse âmbito, a Recorrida assim alega em suas contrarrazões:

Portanto, pelo fato do Item 8.31.1.6.6, ser um critério de habilitação técnica, estando inserido dentro do Item 8 do Termo de Referência, o qual estabelece os critérios de julgamento, devem todos os licitantes, cumprirem os requisitos ali previstos, sob pena de desclassificação.

Ora, tal requisito, trata-se de uma segurança para a administração pública, visto que comprova, que os participantes, têm condições de executar o objeto, dentro das proximidades da UFRJ, entregando para os alunos da UFRJ, alimentos prontos de qualidade e com uma temperatura aceitável, evitando que o alimento chegue frio para os alunos.

Ora, a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, está localizada no Estado do Rio Grande do Norte, desta forma, se tal empresa, não se compromete por meio de declaração, a prestar os serviços em um raio de 25 km de distância da UFRJ, informando o endereço da cozinha, resta evidente que os alimentos a serem entregues não atenderão ao padrão desejado e necessário, o que pode colocar em risco a saúde dos estudantes.

Neste sentido, convém mencionar, que a exigência de Declaração Simples, com o endereço da cozinha, visa assegurar, que a administração tenha ciência da distância, entre a cozinha e universidade, no intuito de garantir que o transporte dos alimentos não seja longo, evitando-se perda da qualidade e a entrega de alimentos fora das especificações de temperatura previstas no ANEXO 8-A, para que com isso seja mantido uma condição de tempo/duração de transporte e temperatura, que não favoreçam a multiplicação microbiana, em respeito ao previsto na RESOLUÇÃO – RDC Nº. 216, DE 15-09-2004.

Vejam os Item 4.8.15 da RDC: 4.8.15 Após serem submetidos à cocção, os alimentos preparados devem ser mantidos em condições de tempo e de temperatura que não favoreçam a multiplicação microbiana. Para conservação a quente, os alimentos devem ser submetidos à temperatura superior a 60°C (sessenta graus Celsius) por, no máximo, 6 (seis) horas. Para conservação sob refrigeração ou congelamento, os alimentos devem ser previamente submetidos ao processo de resfriamento.

Durante o transporte das refeições podem ocorrer alterações que comprometem a qualidade e a inocuidade do produto. Dentre elas são as alterações sensoriais, que interferem na aparência, sabor, aroma, consistência e cor, e normalmente iniciam-se 40 minutos após o envase; e as alterações microbiológicas, que ocorrem devido às condições de preparo e envase das refeições, podendo ocasionar um rápido crescimento de bactérias ou produção de toxinas causadoras de intoxicações alimentares, por isso é tão importante, garantir que os alimentos sejam preparados e envasados em cozinhas nas proximidades da UFRJ.

Convém mencionar, que quem elaborou o presente edital, ao fixar no Termo de Referência, a exigência de que a cozinha esteja a 25km da UFR, estava preocupado com a segurança das pessoas

que irão consumir os alimentos, tanto é que inseriu tal exigência dentro dos “Critérios de seleção do fornecedor”.

Neste sentido, não pode a administração pública, fechar os olhos para um requisito tão importante, visto que permitir que o licitante ganhe sem, ao menos apresentar o local de sua cozinha, pode resultar em descumprimento contratual, pondo em risco a saúde dos alunos da UFRJ.

Verificar a estrutura da cozinha e a distância entre a cozinha e a universidade, É DE EXTREMA IMPORTÂNCIA, pois visa garantir a qualidade alimentar, evitando-se risco de contaminação, o que pode causar intoxicação alimentar e em casos raros, pode provocar graves infecções e até mesmo a morte.

Ora, não estamos falando de simples exigência, mas sim de uma exigência complexa, a qual visa assegurar a saúde das pessoas.

10.4. A Recorrida fundamenta na Lei nº 14.133/2021, mais especificamente nos arts. 62, II e 67, III, que a Administração tem a possibilidade de exigir tais requisitos na qualificação técnico-profissional.

11. Outrossim, a Recorrida argumenta que o pregoeiro, no âmbito da resolução dos esclarecimentos deste certame, que ocorreu antes da abertura da sessão pública, esclareceu que os licitantes deverão apresentar todos os documentos contidos no item 8 (e seus subitens) do Termo de Referência.

11.1. A Recorrida explica que, com fulcro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que *"o esclarecimento feito pelo participante e respondido pelo pregoeiro, tem efeito vinculante, nos termos da lei de licitação, não podendo dele se afastar a administração"*.

12. Por fim, a Recorrida ressalta a urgência da referida contratação, com a finalidade de argumentar que a Recorrente não seria capaz de executar o objeto nos prazos requeridos pela Administração.

III – DA APRECIACÃO

III.I – DA SESSÃO PÚBLICA – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2024 (90002/2024)

13. Iniciada a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 02/2024 (90002/2024), no dia 21 de fevereiro de 2024, realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UASG 153115), as propostas foram classificadas de forma automática pelo sistema, analisadas por este Pregoeiro, sendo todas classificadas para a fase de lances.

14. No dia 26 de fevereiro de 2024, a licitante PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, preliminarmente classificada em primeiro lugar, foi convocada para negociar o valor do seu último lance. Após a recusa da empresa, foi solicitado à licitante que enviasse o documento de sua proposta atualizada ao valor do último lance ofertado, bem como todos os documentos de habilitação exigidos no Termo de Referência, atestado de vistoria ou opção de Atestado de não vistoria com declaração de pleno conhecimento e Declaração simples contendo o endereço da cozinha e os dados de contato do setor responsável, com a finalidade de comprovar a exigência do subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência.

15. A Recorrente questionou este pregoeiro a respeito da redação do subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência:

pelo participante 01.611.866/0001-00 26/02/2024 11:01:25 Senhor Agente de Contratação apenas por questão de esclarecimento, o subitem 8.31.1.6.6 é exigência da contratada (8.31.1.6. Para fornecimento das refeições, a CONTRATADA deverá:)

pelo participante 01.611.866/0001-00 26/02/2024 11:02:19 Estamos na condição de licitante sem vínculo de contrato com administração que realiza o certame

16. Este pregoeiro respondeu que *"trata-se apenas de uma questão de nomenclatura escolhida para o texto mencionado. Nesse caso, entende-se "contratada" como "licitante", haja vista tal documento estar inserido nos critérios de seleção do fornecedor (item 8 do TR). O subitem 8.3 do TR assim declara: '8.3. Para fins de habilitação, deverá O LICITANTE comprovar os seguintes requisitos:'. Desse modo, conclui-se que se trata de um documento a ser aferido na fase de habilitação, momento em que a empresa ainda se encontra na condição de 'licitante'."*

17. A Recorrente discordou do entendimento do pregoeiro, e, após ser desclassificada por não apresentar o endereço para vistoria técnica da cozinha, informou que discutiria o mérito no momento apropriado.

18. Ao final da sessão pública, a Recorrente manifestou intenção de recurso, que foi aceita automaticamente pelo sistema Compras.gov.br.

III.II – DO PARECER JURÍDICO EMITIDO PELA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRJ

19. Com a finalidade de obter a melhor decisão para o caso em questão, tendo em vista a relevância dos argumentos apresentados por ambas as partes, bem como a complexidade na aferição do atendimento dos requisitos para este objeto, acrescido do grande vulto envolvido na contratação pretendida, o que reforça a responsabilidade dos servidores responsáveis pelo procedimento licitatório na busca pela melhor proposta para a Administração Pública, e conforme o disposto no art. 168, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021 ("*Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.*"), este pregoeiro encaminhou um pedido de auxílio jurídico à Procuradoria Federal junto à UFRJ, pedido este reiterado pelas instâncias superiores desta Administração, conforme detalhado no doc. 4097427.

20. A Procuradoria Federal junto à UFRJ atendeu à solicitação, emitindo o devido parecer, cuja íntegra consta nos autos do processo 23079.240230/2023-04, mais especificamente no doc. 4114986.

21. Em apertada síntese, a Procuradoria destacou alguns pontos importantes, a saber:

21.1. Não se teve notícia de apresentação oportuna de impugnação a tais exigências por qualquer interessado em participar da licitação (item 9).

21.2. A argumentação da Recorrente a respeito do uso da nomenclatura "Contratada" no subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência pode ser tomada como razoável (itens 10 e 11).

21.3. A despeito do problema da nomenclatura, que poderia ensejar a retificação do edital/anexos, a fim de possibilitar uma maior participação de interessados, a participação de licitantes no certame foi considerável (itens 12 e 13).

21.4. A Recorrente demonstra sua intenção de atendimento das exigências tratadas em um tempo um tanto quanto razoável (item 18).

21.5. As referidas exigências, acaso devam, efetivamente, ser atendidas ainda por ocasião da disputa, e não da efetiva contratação, podem vir a ser consideradas, pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, como restritivas da competição que o procedimento licitatório deve buscar fomentar (item 19).

21.6. Diante do princípio da razoabilidade e da supremacia do interesse público, há fundamento mais forte e sustentável, para que tais exigências tenham a comprovação do seu cumprimento diferida para o momento da contratação, em prol, inclusive, da busca de uma maior competitividade, bem como de condições mais vantajosas para a Administração (item 20).

21.7. Faltaria razoabilidade em se permitir a participação no certame somente aos licitantes já detentores de cozinhas na localidade (item 21).

21.8. Há fundamento para qualquer decisão a ser tomada pela Administração, de provimento ou não provimento do recurso interposto (item 22).

III.III – DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO ÀS RAZÕES RECURSAIS

22. Com fulcro nas considerações da Procuradoria Federal junto à UFRJ, que auxiliou o norteamiento da interpretação do presente julgamento, os apontamentos da Recorrente são consistentes e condizem com os parâmetros normativos legais.

23. Há de se ressaltar que a Administração deve prezar pela observância dos princípios contidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

23.1. *In casu*, convém destacar a observância do princípio da economicidade, aliado ao fato do custo consideravelmente menor da proposta da Recorrente, em face da proposta da Recorrida.

24. Ademais, a Lei nº 14.133/2021 prevê que 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; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável*" (art. 11 - grifos meus).

25. Convém salientar que é vedado à Administração exigir requisitos que possam restringir a competitividade do certame, o que representaria uma violação do princípio da isonomia.

25.1. Nesse âmbito, a Procuradoria Federal junto à UFRJ recomendou diferir para o momento da contratação as exigências de apresentação da cozinha para vistoria técnica, de modo a resguardar a competitividade do certame e de possibilitar a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração (item 20 do Parecer).

26. Sendo assim, procedem os apontamentos da Recorrente dissertados em suas razões recursais.

III.IV – DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO ÀS CONTRARRAZÕES

27. Em que pese os argumentos da Recorrida, bem como sua relevância reconhecida pela Procuradoria Federal junto à UFRJ (item 20 do Parecer), bem como por esta Administração, os apontamentos da Recorrida não devem prevalecer.

28. A despeito de constar no Termo de Referência, mais especificamente nos critérios de seleção do fornecedor, a apresentação do endereço no momento da fase de habilitação, com fulcro nas considerações da Procuradoria Federal junto à UFRJ, tal interpretação causaria danos à competitividade do certame.

29. Há de se ressaltar que os documentos deste Pregão, notadamente o Edital e o Termo de Referência, apesar de serem a "lei desta licitação", tais documentos devem estar subordinados às normas superiores, a saber, aos instrumentos infralegais, à legislação ordinária e à Constituição Federal, bem como serem interpretados à luz destas normas.

30. Tais exigências, se interpretadas ao modo como apresentado pela Recorrida em sua peça, violaria os princípios basilares do procedimento licitatório, em especial o princípio da isonomia.

31. Sendo assim, não procedem os apontamentos da Recorrida dissertados em suas contrarrazões.

IV – DA DECISÃO

32. Com base nas considerações lançadas acima, e pautando-se nos dispositivos normativos que regem esta licitação, Lei nº 14.133/2021, IN SEGES/ME nº 73/2022 e demais regramentos infralegais, no Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2024 e seus anexos, como também nos 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 (art. 5º, Lei nº 14.133/2021), **CONCEDO PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo nº 1.

33. De tal forma, **TORNA-SE SEM EFEITO o ato administrativo que ocasionou a desclassificação da licitante PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA.**

34. Proceda-se com o retorno à fase de julgamento de propostas do Pregão e a convocação da Recorrente para nova aferição dos demais requisitos de habilitação e a devida continuidade no certame, segundo o prazo legal.

Alisson Ferreira de Queiroz
Pregoeiro substituto do Pregão Eletrônico nº 02/2024 (90002/2024)



Documento assinado eletronicamente por **Alisson Ferreira de Queiroz, Assistente em Administração**, em 02/04/2024, às 21:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.ufrj.br/autentica>, informando o código verificador **4115145** e o código CRC **2155FC17**.

Referência: Processo nº 23079.240230/2023-04

SEI nº 4115145

Rua Aloísio Teixeira, 278 - Prédio 5 - Parque Tecnológico - Bairro Cidade Universitária
Rio de Janeiro - RJ - CEP CEP 21941-850 - Telefone:(21) 3938-0618 - <http://www.ufrj.br>



Seleção de fornecedores - Fase recursal

Online

Pregão Eletrônico N° 90002/2024 (SRP) (Lei 14.133/2021)

UASG 153115 - MEC-UFRJ-UNIVERSID.FED.DO RIO DE JANEIRO/RJ

Critério julgamento: Menor Preço / Maior Desconto Modo disputa: Aberto/Fechado



Disputa



Julgamento



Habilitação



Fase Recursal



Adjudicação/ Homologação



GRUPO 1 | 4 itens

Sem benefícios ME/EPP

S2 Homologado

Valor estimado (total) R\$ 6.968.280,0000



Você está visualizando os recursos da 1ª sessão do item

Sessão do Julgamento/Habilitação

1ª Sessão

Data limite para recursos

13/03/2024

Data limite para decisão

02/04/2024

Data limite para contrarrazões

18/03/2024



Recursos e contrarrazões

01.611.866/0001-00

P J REFEICOES COLETIVAS LTDA

Recurso: cadastrado



Decisão do pregoeiro

Nome

NOME

Decisão tomada

procede

Data decisão

02/04/2024 21:44

Fundamentação

Processo nº 23079.240230/2023-04 Decisão – Recurso Administrativo nº 1 – Pregão Eletrônico nº 02/2024 Recorrente: PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA - CNPJ nº 01.611.866/0001-00 Recorrida: HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA - CNPJ nº 39.818.737/0001-51 I. INTRODUÇÃO Trata-se de recurso administrativo contra a decisão que declarou vencedora a licitante Recorrida para o Pregão Eletrônico nº 02/2024 (cuja numeração no sistema do Compras.gov.br é 90002/2024), que tem por objeto o "registro de preços para a eventual contratação de serviços fornecimento de refeições individuais prontas e transportadas, já embaladas, por meio da operacionalização e desenvolvimento de todas as atividades envolvidas na produção, transporte e distribuição de refeições prontas para consumo, para a Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN), doravante denominada Restaurante Universitário (RU) do Polo Universitário do Campus Macaé da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)", conforme as condições, quantidades e as exigências estabelecidas no Edital (doc. 3935771) e seus anexos. Inicialmente, cumpre salientar que CONHEÇO do recurso por estarem atendidos os pressupostos recursais subjetivos e objetivos. Para a decisão deste recurso administrativo, importante trazer à baila os comandos legais acerca da questão. Cabe destacar que a lei que rege este certame, tendo em vista a modalidade licitatória utilizada, Pregão, é a Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 regulamentou a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, o que abrange o certame em questão. Como é sabido, a modalidade Pregão instituiu a chamada inversão de fases, em que primeiro examina-se as propostas para em seguida serem examinados os documentos de habilitação apenas da licitante com proposta aceita. Logo, trata-se de uma ordem cronológica que não deve ser ultrapassada. Caso a licitante venha a ser inabilitada, deve-se analisar a proposta da licitante subsequente e, caso a proposta seja aceita pelo pregoeiro, então adentrar-se-á à fase de análise dos seus documentos de habilitação. Na hipótese de seus documentos de habilitação atenderem a todos os requisitos do Edital, será, então, habilitada. Não sendo habilitada, convocar-se-á a próxima colocada e assim sucessivamente até se alcançar uma proposta que atenda a todos os requisitos do Edital. É importante destacar que o Edital da presente licitação, assim como todos os utilizados por esta Administração, é proveniente dos Editais-Padrão da Advocacia Geral da União, que são elaborados seguindo-se a normas legais solidificadas e específicas como a Lei nº 14.133/2021, IN SEGES/ME nº 73/2022, IN SEGES/MPDG nº 05/2017 c/c IN SEGES/ME nº 98/2022, entre outras, após exaustivas discussões sobre os conteúdos jurídicos a serem exigidos dos potenciais licitantes, e constantemente atualizados pela



especificamente no doc. 4092739. Em apertada síntese, a Recorrente argumenta que sua inabilitação foi ilegal, por ter apresentado "todas as condições necessárias para atender o objeto licitando, esbarrando apenas e unicamente na interpretação ilegal do subitem 8.31.1.6.6. do Termo de Referência, perfazendo uma restrição a ampla competitividade violando não só ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, mas, sobretudo, ao Princípio da Isonomia estampado no artigo 37, inciso XXI da Carta Constitucional" (item 13). A Recorrente entende que o requisito de apresentação de cozinha, que deve estar localizada a distância máxima de 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ, deveria ser exigido apenas por ocasião da contratação, e não na aferição da habilitação das licitantes. A Recorrente cita que o subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência, dispositivo que traz tal requisito, menciona que "a cozinha central da Contratada deverá estar a um raio de distância máxima de 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ [...]" (grifo meu). Desse modo, não poderia ser requerida tal exigência dos licitantes, e sim da empresa vencedora do certame, devidamente habilitada, apenas no momento da assinatura do contrato, tendo alegado no chat da sessão pública que "Estamos na condição de licitante sem vínculo de contrato com administração que realiza o certame". Nesse âmbito, a Recorrente assim alega em sua peça recursal: 20. O subitem destacado acima é cristalino e trata-se de fase posterior a fase de HABILITAÇÃO, a saber, a CONTRATAÇÃO, não dando nenhuma razão para que a Comissão de Licitações da UFRJ realize tal interpretação e inclusive realizar vistoria técnica em local que não poderia ser exigência de habilitação, ou seja, de forma alguma, administração poderia exigir dos licitantes montar cozinha e apenas para participar do certame. 21. Em observância ao pontuado acima, foi verificado que o texto em apreço, exige que as empresas já possuam SEDE ou COZINHA e até mesmo mão de obra em Macaé/RJ antes da data do certame marcado para o dia 21 de fevereiro de 2024, exigência esta pertencente, segundo interpretação ilegal, da HABILITAÇÃO na qualidade de Qualificação Técnica Operacional das empresas que queiram participar do pregão em referência, assim pontuou o Agente de Contratação ao inabilitar a Recorrente, informado que não existe ilegalidade em exigir estrutura já pronta na fase de habilitação do presente certame: Para 01.611.866/0001-00 - Não há vedações a esta condição na legislação e na jurisprudência. Vale ressaltar que o Termo de Referência ainda inclui como requisito de habilitação a realização de vistoria técnica à cozinha da licitante para aferição das condições de higiene e do funcionamento do local. Então, sim, a licitante deverá possuir a cozinha na fase de habilitação. 22. In casu, parece ilógico depreender tal exigência, pois qualquer empresa que tenha condições técnica, operacional e financeira para participar da presente licitação DEVE montar toda uma estrutura para participar SEM a segurança que irá vencer o objeto, assim com tal dispositivo de exigência estampado em anexo do Edital as empresas que têm suas sedes fora da cidade de Macaé/RJ, serão obrigados a não participarem do certame, sendo um privilégio apenas das empresas que já possuem sede ou cozinha na respectiva cidade dentro do raio de 25km, conforme a errônea interpretação da UFRJ o que a frota a legislação. A Recorrente ressalta que a interpretação deste pregoeiro, no sentido de entender que o requisito de apresentação da cozinha na fase de habilitação, representa uma restrição que vai de encontro à legislação vigente e à Constituição Federal, bem como à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, além de ser "sinônimo de circunscrição editalícia que prejudica a ampla competitividade do certame" (item 43). Outrossim, é relatado pela Recorrente a respeito da vantajosidade econômica de sua proposta, em face da proposta originalmente aceita neste Pregão. A Recorrente relata que "propôs executar o objeto por R\$ 5.253.600,00 (cinco milhões, duzentos e cinquenta e três mil e seiscentos reais) contra R\$ 6.628.908,00 (seis milhões, seiscentos e vinte e oito mil e novecentos e oito reais) da empresa HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA, uma diferença de R\$ 1.375.308,00 (hum milhão, trezentos e setenta e cinco mil e trezentos e oito reais)" (item 45). III - CONTRARRAZÕES - HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA - CNPJ nº 39.818.737/0001-51 A Recorrida apresentou tempestivamente suas contrarrazões ao recurso apresentado pela Recorrente. A íntegra de suas contrarrazões constam nos autos do processo 23079.240230/2023-04, mais especificamente no doc. 4092743. Em apertada síntese, a Recorrida argumenta que não merece prosperar o recurso da Recorrente, tendo em vista que "o pregoeiro oportunizou por meio de diligência, a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, a regularização do Item 8.31.1.6.6 do Termo de Referência, tendo a empresa Recorrente, deixado de cumprir a exigência". A Recorrida pontua que o requisito em discussão, contido no subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência (exigência de apresentação de cozinha a, no máximo, 25 km do campus do RU de Macaé), está inserido no item 8 do referido documento, que dispõe a respeito dos requisitos de qualificação técnica, no rol de critérios de seleção do fornecedor do Termo de Referência, "devendo os participantes comprovar o atendimento de todos os requisitos de habilitação técnicas ali descritos". A Recorrida destaca que a Administração incluiu tal exigência nos critérios de qualificação técnica a fim de resguardar a saúde dos usuários do Restaurante Universitário, de modo que a empresa que participasse da licitação passasse por uma criteriosa análise técnica das condições de sua cozinha. Nesse âmbito, a Recorrida assim alega em suas contrarrazões: Portanto, pelo fato do Item 8.31.1.6.6, ser um critério de habilitação técnica, estando inserido dentro do Item 8 do Termo de Referência, o qual estabelece os critérios de julgamento, devem todos os licitantes, cumprirem os requisitos ali previstos, sob pena de desclassificação. Ora, tal requisito, trata-se de uma segurança para a administração pública, visto que comprova, que os participantes, têm condições de executar o objeto, dentro das proximidades da UFRJ, entregando para os alunos da UFRJ, alimentos prontos de qualidade e com uma temperatura aceitável, evitando que o alimento chegue frio para os alunos. Ora, a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, está localizada no Estado do Rio Grande do Norte, desta forma, se tal empresa, não se compromete por meio de declaração, a prestar os serviços em um raio de 25 km de distância da UFRJ, informando o endereço da cozinha, resta evidente que os alimentos a serem entregues não atenderão ao padrão desejado e necessário, o que pode colocar em risco a saúde dos estudantes. Neste sentido, convém mencionar, que a exigência de Declaração Simples, com o endereço da cozinha, visa assegurar, que a administração tenha ciência da distância, entre a cozinha e universidade, no intuito de garantir que o transporte dos alimentos não seja longo, evitando-se perda da qualidade e a entrega de alimentos fora das especificações de temperatura previstas no ANEXO 8-A, para que com isso seja mantido uma condição de tempo/duração de transporte e temperatura, que não favoreçam a multiplicação microbiana, em respeito ao previsto na RESOLUÇÃO - RDC N.º 216, DE 15-09-2004. Vejamos o Item 4.8.15 da RDC: 4.8.15 Após serem submetidos à cocção, os alimentos preparados devem ser mantidos em condições de tempo e de temperatura que não favoreçam a multiplicação microbiana. Para conservação a quente, os alimentos devem ser submetidos à temperatura superior a 60°C (sessenta graus Celsius) por, no máximo, 6 (seis) horas. Para conservação sob refrigeração ou congelamento, os alimentos devem ser previamente submetidos ao processo de resfriamento. Durante o transporte das refeições podem ocorrer alterações que comprometem a qualidade e a inocuidade do produto. Dentre elas são as alterações sensoriais, que interferem na aparência, sabor, aroma, consistência e cor, e normalmente iniciam-se 40 minutos após o envase; e as alterações microbiológicas, que ocorrem devido às condições de preparo e envase das refeições, podendo ocasionar um rápido crescimento de bactérias ou produção de toxinas causadoras de intoxicações alimentares, por isso é tão importante, garantir que os alimentos sejam preparados e envasados em cozinhas nas proximidades da UFRJ. Convém mencionar, que quem elaborou o presente edital, ao fixar no Termo de Referência, a exigência de que a cozinha esteja a 25km da UFRJ, estava preocupado com a segurança das pessoas que irão consumir os alimentos, tanto é que inseriu tal exigência dentro dos "Critérios de seleção do fornecedor". Neste sentido, não pode a administração pública, fechar os olhos para um requisito tão importante, visto que permitir que o licitante ganhe sem, ao menos apresentar o local de sua cozinha, pode resultar em descumprimento contratual, pondo em risco a saúde dos alunos da UFRJ. Verificar a estrutura da cozinha e a distância entre a cozinha e a universidade, É DE EXTREMA IMPORTÂNCIA, pois visa garantir a qualidade alimentar, evitando-se risco de contaminação, o que pode causar intoxicação alimentar e em casos raros, pode provocar graves infecções e até mesmo a morte. Ora, não estamos falando de simples exigência, mas sim de uma exigência complexa, a qual visa assegurar a saúde das pessoas. A Recorrida fundamenta na Lei nº 14.133/2021, mais especificamente nos arts. 62, II e 67, III, que a Administração tem a possibilidade de exigir tais requisitos na qualificação técnico-profissional. Outrossim, a Recorrida argumenta que o pregoeiro, no âmbito da resolução dos esclarecimentos deste certame, que ocorreu antes da abertura da sessão pública, esclareceu que os licitantes deverão apresentar todos os documentos contidos no item 8 (e seus subitens) do Termo de Referência. A Recorrida explica que, com fulcro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que "o esclarecimento feito pelo participante e respondido pelo pregoeiro, tem efeito vinculante, nos termos da lei de licitação, não podendo dele se afastar a administração". Por fim, a Recorrida ressalta a urgência da referida contratação, com a finalidade de argumentar que a Recorrente não seria capaz de executar o objeto nos prazos requeridos pela Administração. III - DA APECIAÇÃO III.I - DA SESSÃO PÚBLICA - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2024 (90002/2024) Iniciada a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 02/2024 (90002/2024), no dia 21 de fevereiro de 2024, realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UASG 153115), as propostas foram classificadas de forma automática pelo sistema, analisadas por este Pregoeiro, sendo todas classificadas para a fase de lances. No dia 26 de fevereiro de 2024, a licitante PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, preliminarmente classificada em primeiro lugar, foi convocada para negociar o valor do seu último lance. Após a recusa da empresa, foi solicitado à licitante que enviasse o documento de sua proposta atualizada ao valor do último lance ofertado, bem como todos os documentos de habilitação exigidos no Termo de Referência, atestado de vistoria ou opção de Atestado de não vistoria com declaração de pleno conhecimento e Declaração simples contendo o endereço da cozinha e os dados de contato do setor responsável, com a finalidade de comprovar a exigência do subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência. A Recorrente questionou este pregoeiro a respeito da redação do subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência: pelo participante 01.611.866/0001-00 26/02/2024 11:01:25 Senhor Agente de Contratação apenas por questão de esclarecimento, o subitem 8.31.1.6.6 é exigência da contratada (8.31.1.6. Para fornecimento das refeições, a CONTRATADA deverá:) pelo participante 01.611.866/0001-00 26/02/2024 11:02:19 Estamos na condição de licitante sem vínculo de contrato com administração que realiza o certame Este pregoeiro respondeu que "trata-se apenas de



na condição de 'licitante'. A Recorrente discordou do entendimento do pregoeiro, e, após ser desclassificada por não apresentar o endereço para vistoria técnica da cozinha, informou que discutiria o mérito no momento apropriado. Ao final da sessão pública, a Recorrente manifestou intenção de recurso, que foi aceita automaticamente pelo sistema Compras.gov.br. III.II – DO PARECER JURÍDICO EMITIDO PELA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRJ Com a finalidade de obter a melhor decisão para o caso em questão, tendo em vista a relevância dos argumentos apresentados por ambas as partes, bem como a complexidade na aferição do atendimento dos requisitos para este objeto, acrescido do grande vulto envolvido na contratação pretendida, o que reforça a responsabilidade dos servidores responsáveis pelo procedimento licitatório na busca pela melhor proposta para a Administração Pública, e conforme o disposto no art. 168, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021 ("Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias."), este pregoeiro encaminhou um pedido de auxílio jurídico à Procuradoria Federal junto à UFRJ, pedido este reiterado pelas instâncias superiores desta Administração, conforme detalhado no doc. 4097427. A Procuradoria Federal junto à UFRJ atendeu à solicitação, emitindo o devido parecer, cuja íntegra consta nos autos do processo 23079.240230/2023-04, mais especificamente no doc. 4114986. Em apertada síntese, a Procuradoria destacou alguns pontos importantes, a saber: Não se teve notícia de apresentação oportuna de impugnação a tais exigências por qualquer interessado em participar da licitação (item 9). A argumentação da Recorrente a respeito do uso da nomenclatura "Contratada" no subitem 8.31.1.6.6 do Termo de Referência pode ser tomada como razoável (itens 10 e 11). A despeito do problema da nomenclatura, que poderia ensejar a retificação do edital/anexos, a fim de possibilitar uma maior participação de interessados, a participação de licitantes no certame foi considerável (itens 12 e 13). A Recorrente demonstra sua intenção de atendimento das exigências tratadas em um tempo um tanto quanto razoável (item 18). As referidas exigências, acaso devam, efetivamente, ser atendidas ainda por ocasião da disputa, e não da efetiva contratação, podem vir a ser consideradas, pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, como restritivas da competição que o procedimento licitatório deve buscar fomentar (item 19). Diante do princípio da razoabilidade e da supremacia do interesse público, há fundamento mais forte e sustentável, para que tais exigências tenham a comprovação do seu cumprimento diferida para o momento da contratação, em prol, inclusive, da busca de uma maior competitividade, bem como de condições mais vantajosas para a Administração (item 20). Faltaria razoabilidade em se permitir a participação no certame somente aos licitantes já detentores de cozinhas na localidade (item 21). Há fundamento para qualquer decisão a ser tomada pela Administração, de provimento ou não provimento do recurso interposto (item 22). III.III – DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO ÀS RAZÕES RECURSAIS Com fulcro nas considerações da Procuradoria Federal junto à UFRJ, que auxiliou o norteamto da interpretação do presente julgamento, os apontamentos da Recorrente são consistentes e condizem com os parâmetros normativos legais. Há de se ressaltar que a Administração deve prezar pela observância dos princípios contidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. In casu, convém destacar a observância do princípio da economicidade, aliado ao fato do custo consideravelmente menor da proposta da Recorrente, em face da proposta da Recorrida. Ademais, a Lei nº 14.133/2021 prevê que 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; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável" (art. 11 - grifos meus). Convém salientar que é vedado à Administração exigir requisitos que possam restringir a competitividade do certame, o que representaria uma violação do princípio da isonomia. Nesse âmbito, a Procuradoria Federal junto à UFRJ recomendou diferir para o momento da contratação as exigências de apresentação da cozinha para vistoria técnica, de modo a resguardar a competitividade do certame e de possibilitar a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração (item 20 do Parecer). Sendo assim, procedem os apontamentos da Recorrente dissertados em suas razões recursais. III.IV – DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO ÀS CONTRARRAZÕES Em que pese os argumentos da Recorrida, bem como sua relevância reconhecida pela Procuradoria Federal junto à UFRJ (item 20 do Parecer), bem como por esta Administração, os apontamentos da Recorrida não devem prevalecer. A despeito de constar no Termo de Referência, mais especificamente nos critérios de seleção do fornecedor, a apresentação do endereço no momento da fase de habilitação, com fulcro nas considerações da Procuradoria Federal junto à UFRJ, tal interpretação causaria danos à competitividade do certame. Há de se ressaltar que os documentos deste Pregão, notadamente o Edital e o Termo de Referência, apesar de serem a "lei desta licitação", tais documentos devem estar subordinados às normas superiores, a saber, aos instrumentos infralegais, à legislação ordinária e à Constituição Federal, bem como serem interpretados à luz destas normas. Tais exigências, se interpretadas ao modo como apresentado pela Recorrida em sua peça, violaria os princípios basilares do procedimento licitatório, em especial o princípio da isonomia. Sendo assim, não procedem os apontamentos da Recorrida dissertados em suas contrarrazões. IV – DA DECISÃO Com base nas considerações lançadas acima, e pautando-se nos dispositivos normativos que regem esta licitação, Lei nº 14.133/2021, IN SEGES/ME nº 73/2022 e demais regramentos infralegais, no Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2024 e seus anexos, como também nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da proibidade 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 (art. 5º, Lei nº 14.133/2021), CONCEDO PARCIAL PROVIMENTO ao Recurso Administrativo nº 1. De tal forma, TORNA-SE SEM EFEITO o ato administrativo que ocasionou a desclassificação da licitante PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA. Proceda-se com o retorno à fase de julgamento de propostas do Pregão e a convocação da Recorrente para nova aferição dos demais requisitos de habilitação e a devida continuidade no certame, segundo o prazo legal. Rio de Janeiro, 2 de abril de 2024. Alisson Ferreira de Queiroz Pregoeiro substituto do Pregão Eletrônico nº 02/2024 (90002/2024)

[Voltar](#)