



## 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 2 – Pregão Eletrônico nº 02/2024**

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

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

#### **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 - HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA - CNPJ nº 39.818.737/0001-51**

6. A Recorrente apresentou tempestivamente recurso contra a classificação, bem como contra a decisão do Pregoeiro e Equipe de Apoio no julgamento de habilitação da empresa Recorrida, realizada após decisão presente nos autos do processo 23079.240230/2023-04, no doc. 4115145. A íntegra de suas razões recursais também constam nos autos do citado processo, mais especificamente no doc. 4148372.

7. Em apertada síntese, a Recorrente argumenta que a recorrida "*não cumpriu os requisitos previstos no Item 8.31.1.6.6. do Termo de Referência e do Item 5.1 do Edital, pois não comprovou possuir cozinha dentro de um raio de distância máxima de 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ, bem como deixou claro que não consegue executar o objeto de forma imediata, precisando de um prazo de 45 dias*"

7.1. A Recorrente entende que se a empresa "*não cumpre os termos do Edital e do Termo de Referência, a mesma deveria ter impugnado o instrumento convocatório, nos termos do Item 13 do Edital, e não ter participado para, posteriormente, não concordar com os requisitos previstos no Edital.*"

8. A Recorrente 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*". Nesse sentido, a licitante destaca que, como não houve qualquer impugnação quanto a este requisito, pelo princípio da vinculação ao edital, previsto expressamente no art. 5º, da Lei 14.133/2021, o edital passou a vincular todos os licitantes e até mesmo à Administração Pública.

9. Desse modo, argumenta que a não comprovação do endereço da cozinha, demonstrando que a mesma encontra-se localizada a 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ, constituiria violação ao instrumento convocatório, alegando que deve a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA ser desclassificada/inabilitada.

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

Ora, o presente certame, não guarda isonomia, muito menos a justa competição entre os participantes, visto que favorece a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, em detrimento dos demais participantes, os quais cumpriram integralmente as regras estabelecidas no Edital.

**Portanto, é patente que a ausência da adequada compatibilidade entre a proposta apresentada pela empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA e os requisitos exigidos pelo Edital, visto que a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, além de não ter apresentado endereço da cozinha, sequer consegue atender o prazo de início estabelecido no Edital (Início Imediato).**

11. A Recorrente ressalta que a decisão estaria favorecendo apenas a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, pois nesse caso a desclassificação da empresa AMAZONIA BR SERVICOS ALIMENTACAO LTDA, que teve a cozinha reprovada em visita técnica, e da empresa M S SOUSA & MIRANDA ALIMENTACAO LTDA seriam igualmente inválidas.

12. Outrossim, é destacado pela Recorrente que o Edital e anexos deveriam ser alterados e republicados, nesse caso, o que garantiria a participação de um número maior de empresas, visto que muitas empresas deixaram de participar pelo fato da administração ter exigido prazo imediato.

### **II.II – CONTRARRAZÕES - PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA - CNPJ nº 01.611.866/0001-00**

13. 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. 4148406.

14. Em apertada síntese, a Recorrida argumenta que não merece prosperar o recurso da Recorrente, pois a inabilitação da empresa **HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA** foi ato justo e legal, inclusive cancelado pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro.

15. A Recorrida pontua que não se pode ferir os princípios basilares das contratações públicas em razão de urgência na contratação. Dessa forma, destaca que "*Caso a administração pública tivesse urgência na contratação, tinha outros meios de contratação como por exemplo, uma dispensa de licitação, através de contrato precário e não licitação regular que pode levar a administração pública a sérios prejuízos financeiros contratando empresa que não apresentou proposta mais vantajosa, sem mencionar os possíveis*

*prejuízos causados aos comensais caso o pregão seja judicializado e suspenso, apenas e unicamente por falha na interpretação do instrumento convocatório."*

16. A Recorrida alega ainda que apresentou *"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, o que foi desfeito na fase recursal interior."*

17. A Recorrida 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).

18. Nesse âmbito, a Recorrida assim ressalta em suas contrarrazões:

29. Assim não se poder afinar que a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS, no momento de sua convocação como arrematante estava na condição de CONTRATADA e sim de LICITANTE.

30. 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 ou os licitantes realizem outra 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 para participar do referido processo, nem tão pouco poderia fazê-lo em contratação emergência, sendo de uma forma ou de outra, exigência ilegal.

31. Em observância ao pontuado pela recorrente, a UFRJ deveria exigir 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 sustentada pela cabeça fantasiosa da empresa HORTO, da HABILITAÇÃO na qualidade de Qualificação Técnica Operacional das empresas que queiram participar do pregão em referência.

32. A vinculação ao instrumento convocatório só possui efeitos quando tal instrumento tiver respaldo legal e constitucional.

33. Antes da vinculação ao ato convocatório, existe a vinculação às leis e à Constituição Federal. Administração, licitantes, interessados e contratados, todos estão delimitados pelas condições presentes no instrumento convocatório, desde que este não esteja em desconformidade com os instrumentos normativos de hierarquia superior conforme o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

19. Outrossim, a Recorrida argumenta que não se pode falar em preclusão lógica do direito de impugnar o instrumento convocatório, uma vez que não se poderia prever que as regras estabelecidas no Edital e Anexos, teriam outra interpretação por parte do Agente de Contratação no decorrer do certame, no caso pretérito.

20. A Recorrida explica que, com fulcro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que a *"ilegal interpretação do subitem 8.31.1.6.6. deu tratamento diferenciado entre as empresas no presente certame, quebrando o princípio da isonomia entre os licitantes, o que deve ser rechaçado de pronto, retornando tal certame para o caminho reto da legalidade."*

21. Nesse sentido, defende que *"constitui desdobração do princípio da isonomia, a qualquer empresa ou profissional brasileiro deve ser permitido participar, EM REGIME DE IGUALDADE, de procedimentos licitatórios realizados em todo o território nacional."*

22. Ademais, é relatado pela Recorrida a respeito da vantajosidade econômica de sua proposta, em face da proposta originalmente aceita neste Pregão.

23. A Recorrida 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 50).

24. Por fim, a Recorrida ressalta que *"antes de desclassificar a proposta mais vantajosa em uma licitação, o pregoeiro ou agente de contratação deve verificar se está fazendo uma interpretação restritiva do edital"* apresentando exemplos jurisprudenciais como fundamento.

### **III – DA APRECIACÃO**

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

25. Iniciada a reabertura da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 02/2024 (90002/2024), no dia 04 de Abril 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.

26. No dia 04 de Abril de 2024, uma vez que as demais desclassificações realizadas na sessão pública possuíam outros fundamentos que não a ausência de uma cozinha localizada dentro de um raio máximo de 25 km da unidade RU Polo Universitário do Campus Macaé da UFRJ, a licitante PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, preliminarmente classificada em primeiro lugar, foi convocada novamente 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.

27. Sendo assim, em conformidade com o disposto na decisão, foi realizada nova aferição dos demais requisitos de habilitação, os quais estavam regulares, resultando no aceite da proposta e habilitação da recorrida.

28. 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**

29. Convém recordar que, 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.

30. 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.

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

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

31.2. 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 e se mostra mais afeta à forma de execução dos serviços. (itens 10 e 11).

31.3. Apesar 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).

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

31.5. 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).

31.6. 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).

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

31.8. No tocante ao recurso de documento 4092739 e contrarrazão de documento 4092743, anteriormente interpostos, havia fundamento para qualquer decisão a ser tomada pela Administração, de provimento ou não provimento (item 22).

### III.III – DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO ÀS RAZÕES RECURSAIS

32. Em que pese os argumentos da Recorrente, bem como sua relevância reconhecida pela Procuradoria Federal junto à UFRJ, bem como por esta Administração, os apontamentos da Recorrente não devem prevalecer.

33. 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.

34. 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.

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

36. Ademais, cabe destacar que e aqui informar a licitante AMAZONIA BR SERVICOS ALIMENTACAO LTDA foi desclassificada por ter sido reprovada na vistoria técnica realizada na cozinha do licitante (subitem 8.31.1.5 do Termo de Referência) e a empresa M S SOUSA & MIRANDA ALIMENTACAO LTDA foi desclassificada por ter se ausentado da sessão pública, sem apresentar o endereço da cozinha para vistoria técnica ou qualquer justificativa e não atender ao pedido do pregoeiro para que se manifestasse. Dessa forma, conforme previsto no subitem 4.13 do Edital, ficou configurado abandono da sessão pública, resultando em sua desclassificação.

4.13. Caberá ao licitante interessado em participar da licitação acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e se responsabilizar pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão.

37. Dessa forma, fica evidente as razões para a desclassificação das citadas empresas são distintas do que ocorreu com a Recorrida. De todo modo, a empresa PJ REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA possuía preço melhor que as licitantes apontadas, razão pela qual, respeitando a ordem de classificação do certame, ela seria chamada primeiro para nova análise de proposta e documentos de habilitação.

38. Além disso, tal como apontado no item 13 do Parecer da Procuradoria, observou-se que a participação de licitantes no certame foi considerável, como se vê do termo de julgamento, o que minimiza a preocupação com eventuais ausências motivada pela interpretação do texto do Edital e seus anexos.

39. Conforme destacado no Parecer da Procuradoria, *"o apego excessivo à formalidade não deve ter o condão de obstaculizar a razão maior de ser dos procedimentos licitatórios, que é a busca da contratação mais consentânea com o interesse público, ou seja, a busca das condições mais vantajosas para a Administração, inclusive o menor preço, sem o descuido, por óbvio, com a qualidade do bem ou do serviço a ser contratado."* (item 14).

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

### III.IV – DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO ÀS CONTRARRAZÕES

41. Com fulcro nas considerações da Procuradoria Federal junto à UFRJ, que auxiliou o norteamto da interpretação do presente julgamento, os apontamentos da Recorrida são consistentes e condizem com os parâmetros normativos legais, conforme já havia sido informado em sede de decisão presente no documento 4115145, nos autos do processo já mencionado.

42. Não obstante os motivos que levaram a inabilitação da Recorrente já ter sido objeto de discussão, conforme destacado pela Recorrida, reitera-se que a Administração deve prezar pela observância dos princípios contidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

43. *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.

44. 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).

45. 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.

46. Nesse âmbito, a Procuradoria Federal junto à UFRJ recomendou, diante do princípio da razoabilidade e da supremacia do interesse público, iferir 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).

47. Além disso, conforme previsto na Súmula 272 do TCU:

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

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

#### **IV – DA DECISÃO**

49. 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), **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo nº 2.

50. Dessa forma, submeto este julgamento à consideração da Pró-Reitora de Gestão e Governança, Sra. Claudia Ferreira da Cruz.

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2024.

Yasmin Marvila de Abreu

Pregoeiro substituto do Pregão Eletrônico nº 02/2024 (90002/2024)



Documento assinado eletronicamente por **Yasmin Marvila de Abreu, Assistente em Administração**, em 15/04/2024, às 16:16, 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 **4148411** e o código CRC **4CF29D3E**.