

DECISÃO ADMINISTRATIVA EM RECURSO

Processo Administrativo nº 02230032/2026

Objeto: Gêneros alimentícios (Merenda Escolar)

1. DADOS DO RECORRENTE

A empresa Fábio Dias Vital, regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 43.024.635/0001-31, sediada no município de Igreja Nova/AL, neste ato representada por seu sócio representante, o Senhor Fábio Dias Vital, doravante denominada simplesmente Recorrente, apresentou tempestivamente recurso administrativo em face da decisão que habilitou e classificou a proposta de sua concorrente no certame em epígrafe.

2. DADOS DO RECORRIDO

A empresa JP Empreendimentos LTDA (Barbosa Variedades), regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 43.085.766/0001-29, com sede estabelecida na Rua Marechal Costa e Silva, nº 34, Bairro Primavera, no município de Arapiraca/AL, neste ato representada por seu representante legal, o Senhor Pedro Lucas Ferreira Lessa, doravante denominada simplesmente Recorrida, apresentou suas contrarrazões em estrita observância ao prazo legal estabelecido.

3. SÍNTESE DAS RAZÕES DO RECURSO

A Recorrente insurge-se contra o resultado do julgamento que declarou a Recorrida vencedora do certame, argumentando, preliminarmente, que a empresa classificada em primeiro lugar padece de manifesta ausência de capacidade técnica específica para o fornecimento de pães. Sustenta que os atestados apresentados pela Recorrida não guardam a necessária similaridade com o objeto licitado, desatendendo as exigências de qualificação técnica previstas no instrumento convocatório.



Ademais, a peça recursal aponta que a Recorrida carece de estrutura operacional e de panificadora própria aptas a suportar a demanda logística e produtiva exigida pela Administração Pública. Segundo a tese da Recorrente, a inexistência de instalações industriais dedicadas à panificação e a falta de comprovação de uma frota de veículos adequada comprometeriam severamente a execução contratual, gerando insegurança jurídica e operacional.

Sob a ótica da segurança alimentar, a Recorrente aduz a existência de um grave risco sanitário decorrente da suposta precariedade estrutural da Recorrida. Argumenta-se que o fornecimento de merenda escolar exige rigor extremo e que a ausência de comprovação cabal de instalações adequadas para o manuseio e transporte de gêneros alimentícios coloca em risco a saúde dos discentes da rede pública de ensino.

Por fim, a Recorrente suscita a tese de inexecuibilidade da proposta financeira apresentada pela Recorrida. Alega que os preços cotados situam-se manifestamente abaixo da média de mercado e dos custos reais de produção, configurando uma proposta predatória que inviabilizaria o cumprimento integral das obrigações contratuais, violando os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da responsabilidade fiscal.

4. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES

Em sede de contrarrazões, a Recorrida rebate integralmente as alegações formuladas, destacando inicialmente que todas as amostras exigidas pela Administração Pública foram apresentadas tempestivamente e submetidas à rigorosa análise técnica. Argumenta que a aprovação soberana de tais amostras pelo órgão competente atesta, de forma inequívoca, a qualidade intrínseca dos produtos que se propõe a fornecer, superando qualquer questionamento abstrato.

No tocante à regularidade sanitária, a Recorrida assevera que colacionou aos autos o competente Alvará Sanitário expedido pelo órgão de vigilância competente, documento este que se encontra plenamente válido e eficaz. Sustenta que tal licença é o instrumento jurídico e técnico idôneo para comprovar a aptidão da empresa para o comércio e distribuição de alimentos, rechaçando as alegações de risco à saúde pública.

**PRAÇA PROFESSOR AGNELO MOREIRA, 06,
CENTRO, IGREJA NOVA - AL**



Quanto à higidez financeira de sua proposta, a Recorrida colacionou notas fiscais de compra recentes e uma detalhada memória de cálculo que demonstra analiticamente a exequibilidade dos valores ofertados. Evidencia que o custo de aquisição unitário do produto é de `R\$ 0,37` frente ao valor de venda proposto de `R\$ 0,65`, o que assegura uma margem de lucro perfeitamente compatível com a atividade econômica e afasta qualquer presunção de inexecuibilidade.

Por derradeiro, a Recorrida defende que o Edital de Licitação nº 003/2026 não previu, em momento algum, a exigência de propriedade de frota de veículos ou de padaria própria como condição de habilitação. Argumenta que a criação de obrigações não previstas no instrumento convocatório violaria frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da ampla competitividade que rege as contratações públicas.

5. DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA

No que tange à qualificação técnica, assiste razão jurídica à Recorrente. A análise detida dos documentos de habilitação revela que a Recorrida apresentou atestados de capacidade técnica que comprovam o fornecimento pretérito de "refeições preparadas", modalidade que difere substancialmente do fornecimento contínuo e em larga escala de "gêneros alimentícios específicos", notadamente pães, objeto central da controversia em análise.

A exigência de aptidão técnica deve guardar estrita correlação com a natureza do objeto licitado. O fornecimento de gêneros alimentícios in natura ou panificados envolve uma cadeia logística, de armazenamento e de distribuição essencialmente diversa daquela empregada na preparação e servir de refeições prontas, exigindo do licitante expertise específica na gestão de estoques e perecibilidade de itens isolados.

De acordo com a doutrina de Marçal Justen Filho (2023, p. 642), "a qualificação técnica visa a assegurar que o licitante detém os conhecimentos, a estrutura e a experiência necessários para executar o objeto de forma satisfatória, evitando que a Administração contrate aventureiros destituídos de capacidade real". Portanto, a aceitação de atestados de natureza diversa desnatura a finalidade do instituto.



O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que os atestados de capacidade técnica devem demonstrar a execução de serviços similares e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto licitado. A jurisprudência da Corte de Contas veda tanto a exigência de excessos irrelevantes quanto a aceitação de atestados genéricos que não comprovem a aptidão para o núcleo do objeto.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1214/2013-Plenário do TCU fixa balizas claras ao determinar que a avaliação da qualificação técnica deve se pautar pela demonstração efetiva da experiência na execução do objeto específico ou de parcelas de maior relevância. Transcreve-se o entendimento da referida Corte:

"A exigência de atestados de capacidade técnica deve limitar-se aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, mostrando-se indispensável que o licitante comprove ter executado objeto com características similares às do certame, vedada a aceitação de experiências em ramos de atividade flagrantemente distintos e que não demandem a mesma especialização operacional." (TCU, Acórdão nº 1214/2013-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

A similaridade exigida pela Lei nº 14.133/2021 não implica identidade absoluta, mas pressupõe que as atividades desempenhadas anteriormente possuam pontos de convergência tecnológica e operacional com o objeto licitado. No caso vertente, preparar e servir refeições envolve processos de cocção e manipulação imediata, enquanto o fornecimento de pães para merenda escolar exige logística de panificação e distribuição capilarizada.

A jurisprudência pátria caminha no sentido de que a Administração Pública comete ilegalidade ao habilitar empresa cujo acervo técnico não guarde pertinência temática com o escopo contratual. A segurança jurídica do procedimento licitatório repousa na certeza de que o contratado possui o *know-how* necessário para mitigar os riscos de inadimplemento, o que não se verifica quando há descompasso entre o atestado e o edital.



Dessa forma, constata-se que a Recorrida não logrou êxito em demonstrar sua capacidade técnico-operacional específica para o fornecimento de gêneros de panificação. A aceitação de atestados de fornecimento de refeições prontas para suprir a exigência de fornecimento de pães, onde o próprio atestado não consta nem pães, nem suco de caixinha e nem uva, itens vencidos pela empresa recorrida, configurando erro de julgamento por parte, violando o princípio da legalidade e do julgamento objetivo, vale ressaltar aqui o princípio da autotutela onde a administração pode rever seus atos.

Diante do exposto, impõe-se o acolhimento das razões recursais neste ponto, reconhecendo-se a inaptidão dos atestados apresentados pela Recorrida para fins de comprovação da capacidade técnica específica exigida para o itens de pães e gêneros alimentícios correlatos, visto que a atividade de fornecimento de refeição pronta não se confunde com o fornecimento de insumos alimentares isolados.

6. DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO OPERACIONAL

No que tange à alegação de que a Recorrida deveria comprovar a propriedade de panificadora própria ou de frota de veículos dedicada, o pleito da Recorrente não encontra amparo legal ou editalício. O Edital nº 003/2026 não estabeleceu a propriedade prévia de instalações industriais ou de veículos como requisito de habilitação, limitando-se a exigir a garantia de entrega dos produtos nos padrões de qualidade estipulados.

A exigência de propriedade prévia de bens ou de estrutura física como condição de habilitação é rechaçada pelo ordenamento jurídico brasileiro, pois introduz barreira injustificada ao certame, restringindo indevidamente a competitividade. O licitante pode perfeitamente subcontratar serviços de panificação ou de logística, ou mesmo adquirir os produtos de terceiros para distribuição, desde que atenda às especificações do objeto.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacificado sobre a matéria, consolidado no Acórdão nº 1229/2008-Plenário, o qual preconiza que exigências de infraestrutura operacional devem se limitar ao mínimo indispensável para assegurar a execução do contrato, devendo ser exigidas apenas na fase de contratação, e nunca como requisito de habilitação.



"É vedada a inclusão de cláusulas no edital que exijam a comprovação de propriedade prévia de instalações, equipamentos ou frotas de veículos como condição para a habilitação dos licitantes, por constituir restrição indevida ao caráter competitivo do certame, afrontando o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações." (TCU, Acórdão nº 1229/2008-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

Portanto, a ausência de padaria ou frota própria em nome da Recorrida não constitui motivo idôneo para sua desclassificação ou inabilitação. O controle da capacidade operacional da contratada far-se-á durante a execução contratual, mediante a fiscalização do cumprimento dos prazos e condições de entrega, razão pela qual nega-se provimento ao recurso neste tópico.

7. DO RISCO SANITÁRIO E SEGURANÇA

A alegação de risco sanitário arguida pela Recorrente apresenta natureza meramente hipotética e abstrata, carecendo de substrato probatório apto a afastar a presunção de regularidade que milita em favor da Recorrida. O controle sanitário no âmbito das licitações públicas é exercido por meio da exigência de documentação emitida pelos órgãos públicos competentes, responsáveis por fiscalizar as condições de higiene e habitabilidade dos estabelecimentos.

Compulsando os autos do processo administrativo, verifica-se que a Recorrida apresentou, o Alvará Sanitário devidamente expedido pela Secretaria Municipal de Saúde / Vigilância Sanitária, com prazo de validade plenamente vigente. Referido documento possui fé pública e atesta de forma oficial que a empresa atende às normas higiênico-sanitárias vigentes para o exercício da atividade econômica proposta.

A Administração Pública rege-se pelo princípio da legalidade estrita, não competindo à comissão de contratação realizar vistorias técnicas paralelas ou presumir a invalidade de atos administrativos emanados de órgãos de fiscalização sanitária competentes. Se a empresa possui licença sanitária válida, presume-se, por imperativo legal, sua aptidão para manusear e comercializar os gêneros alimentícios licitados.



Ademais, eventuais desvios de conduta sanitária ou fornecimento de produtos fora dos padrões regulamentares durante a execução do contrato ensejarão a aplicação das sanções administrativas contratuais cabíveis, inclusive a rescisão unilateral. Desse modo, estando a documentação sanitária em estrita conformidade com as exigências editalícias, nega-se provimento ao recurso quanto ao alegado risco sanitário.

8. DA POSSÍVEL INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

No que tange à alegada inexecuibilidade do preço ofertado pela Recorrida, cumpre destacar que a Lei nº 14.133/2021 estabelece critérios objetivos para a aferição da exequibilidade das propostas. A presunção de inexecuibilidade é relativa, cabendo sempre à Administração facultar ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade econômica de seus preços através de documentação idônea.

No caso em tela, provocada a se manifestar, a Recorrida apresentou robusta documentação comprobatória, composta por notas fiscais. Restou cabalmente demonstrado que o custo unitário de aquisição/produção do item pela Recorrida atinge o patamar de `R\$ 0,37`, enquanto o preço final ofertado à Administração foi de `R\$ 0,65`.

A análise matemática simples revela a existência de uma margem bruta de contribuição positiva de `R\$ 0,28` por unidade, o que equivale a um percentual de lucro e cobertura de custos indiretos superior a 75% sobre o custo de aquisição. Tal cenário afasta por completo qualquer alegação de preço vil ou predatório, restando evidenciado que a proposta é sustentável e financeiramente exequível.

Conforme ensina a jurisprudência pacífica do TCU, o interesse da Administração Pública reside na obtenção da proposta mais vantajosa, desde que exequível, não devendo o pregoeiro desclassificar propostas vantajosas sob o simples pretexto de serem baixas, quando o licitante comprova possuir condições comerciais diferenciadas. Assim, demonstrada a viabilidade econômica da proposta, nega-se provimento ao recurso neste ponto.



9. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com fulcro nos elementos fáticos e jurídicos constantes dos autos, este núcleo de licitações decide pelo conhecimento do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe PARCIAL PROCEDÊNCIA. Em consequência, reforma-se a decisão da comissão de contratação para declarar a INABILITAÇÃO da empresa JP Empreendimentos LTDA (Barbosa Variedades) no tocante aos itens que exigiam qualificação técnica específica para o fornecimento de gêneros alimentícios.

Diante de todo o exposto, reforça-se que, diante da ausência de correlação técnica entre o atestado apresentado (fornecimento de refeições) e o objeto específico da licitação, fica reconhecida de ofício a inabilitação/desclassificação da Recorrida além do item objeto desse recurso, os demais itens vencidos pela empresa. A insuficiência do acervo técnico para comprovar a expertise necessária no fornecimento de gêneros alimentícios isolados compromete a segurança da futura execução contratual.

Determinando-se o prosseguimento do feito com a convocação do licitante subsequente, nos termos da legislação vigente.

Igreja Nova/AL em 19 de junho de 2026

Edjânia de Souza Santos
Agente de Contratação

