

**Processo Administrativo nº 3000.098058/2021**

**Interessado:** Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS

**Assunto:** Recurso Administrativo PE nº 044/2023.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de recurso administrativo, interposto pela licitante MARIA JOSÉ DE JESUS CERQUEIRA E SILVA LTDA EPP, pessoa jurídica de direito privado com sede na Rua Cônego Machado, 806, Farol, Maceió/AL, CEP: 57.051-150, inscrita no CNPJ sob o nº 40.919.524/0001-03, ora denominada MARIA JOSÉ, no Pregão Eletrônico nº 44/2023, com vistas Registro de preços para contratação de empresa especializada em fornecimento de refeições, sendo 3.000 (Três mil) almoço/dia, 3.000 (Três mil) café da manhã/dia, 3.000 (Três mil) Jantar/dia e 3.000 (Três mil) marmitas/dia, distribuídas nos pontos de apoio, cujo transporte deverá ser realizado em caixas hotbox, em 08 (oito) pontos de distribuição das marmitas, e operacionalização, (compra de materiais, equipamentos e utensílios, preparo, fornecimento e distribuição de alimentação a preços populares, além do fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos), nas dependências do Restaurante Popular de Maceió.

### **1. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO**

Após a análise dos pressupostos objetivos e subjetivos foi observado o atendimento à forma, a fundamentação, a legitimidade e a tempestividade, bem como a apresentação da síntese das suas razões no sistema Comprasnet, conforme exigido no edital, Art.4º, XVIII, da Lei Federal 10.520/02 c/c Art.44 do Decreto Federal nº 10.024/2019.

O recurso impetrado pela empresa MARIA JOSÉ contra a decisão da pregoeira está disponível no sistema Comprasnet.

### **2. DO RECURSO**

A licitante MARIA JOSÉ, interpôs recurso, tempestivamente contra a decisão da pregoeira que classificou a empresa J V DE MENEZES RESTAURANTE EIRELI ME, sociedade comercial, inscrita no CNPJ sob o n.º 24.391.087/0001-33, sediada na Rua Sargento Alberto Melo Costa, 44, Poço, Maceió/AL, CEP: 57.025-296, ora denominada J V DE MENEZES, alegando, resumidamente, que:

- a) Que após a sessão de disputa teve o menor preço ofertado e que foi solicitado pregoeira sua proposta readequada e demonstração de sua exequibilidade;
- b) Que em resposta anexou proposta detalhada e readequada com os valores dos 4 itens, ou seja, o valor ao qual seria contratado, e que não caberia incluir na disputa o valor a ser pago pelo usuário .
- c) que houve erro de interpretação, pois a sua proposta readequada contempla tanto os valores a serem pagos aos comensais, como os valores a serem pagos pela SEMAS.
- d) Que no chat do sistema ComprasGov a pregoeira informou “(...) recusa da proposta da licitante Maria José de Jesus...” (...) , e que ela não recusou sua própria proposta.

- e) Que a pregoeira “exigiu” a composição de preços da licitante J V de Menezes e, no entanto, aceitou apenas uma declaração de que a proposta era exequível.
- f) Aceitação de atestado de capacidade técnica sem diligenciar.

Em breve síntese, pede que seja revista sua desclassificação visto que sua proposta atende ao edital e é mais vantajosa para a Administração Pública.

### **3. DAS CONTRARRAZÕES**

A empresa J V DE MENEZES, encaminhou suas contrarrazões ao recurso impetrado pela empresa MARIA JOSÉ, solicitando desprovisionamento do recurso alegando que:

- a) Que o edital não prevê o envio de planilha de custos e formação de preços como critério de classificação, assim como também não prevê qualquer comprovação de exequibilidade.
- b) A apresentação de sua declaração de exequibilidade se deu em razão do tempo ofertado para que fosse apresentada.
- c) Que a decisão final de exequibilidade de sua proposta fora definida pela SEMAS, Órgão contratante e responsável pela estimativa de preços.
- d) Ratifica sua capacidade em cumprir e executar o pretensão contrato e reitera o compromisso de arcar com a exequibilidade desse Contrato.
- e) Quanto ao seu atestado de capacidade técnica apresentado, este é compatível com o objeto que está sendo licitado, conforme prevê no edital, e que é ilegal a exigência de nota fiscal, no edital.

Em breve síntese, conforme fatos e argumentos apresentados pede que a peça recursal seja conhecida e no mérito, integralmente indeferida, mantendo a decisão do pregoeiro.

### **4. DOS FATOS**

A sessão do certame ocorreu através do sistema eletrônico ComprasGov no dia 28/02/2023. Após a etapa de lances, passou-se a análise da proposta comercial e documentos de habilitação.

O edital do pregão eletrônico nº 44/2023 foi elaborado e aprovado pela Procuradoria de Licitações e Contratos da PGM/Maceió, utilizando o Termo de Referência e estimativa de preços (apenas cotações e mapa estimativo de preços) constantes dos autos do processo administrativo SEMAS 3000.098058/2021, deixando claro que não consta nos autos planilha detalhada de composição dos preços estimados e sim uma planilha com os valores unitários estimados para cada refeição (incluindo a contrapartida do município), a partir de cotações realizadas. Sendo essa estimativa o norte para análise das propostas do certame.

Encerrada a fase disputa fechada, a primeira colocada na ordem de classificada foi a empresa MARIA JOSÉ. Considerando o valor final ofertado estar abaixo do valor estimado nos autos, esta pregoeira, ao convocar a empresa para anexar sua proposta readequada ao último lance, solicitou que essa demonstrasse a exequibilidade de sua proposta, sendo essa solicitação uma faculdade do pregoeiro em diligenciar a fim de obter mais esclarecimentos, conforme previsto em edital. Em resposta, a licitante MARIA JOSÉ anexou sua proposta com seus lances finais, seguida de outra que apresentava informações sobre seus custos + a contrapartida do município. Salientamos que em momento algum foi exigida planilha de composição de preços.

Considerando a especificidade do objeto do PE nº 044/2023, esta pregoeira submeteu a análise da equipe técnica da SEMAS, a proposta e documentos de habilitação técnica para o grupo de itens que compõe o edital, ao que essa equipe respondeu nos seguintes termos, ora transcritos:

“(…)

*A empresa indica em sua proposta que o valor indicado não contempla os valores a serem cobrados aos usuários.*

*Pois bem, é o que diz o Edital no Termo de Referência, item 1.3: O estudo da estimativa de custo total, estimado para esta contratação, foi realizado com base em apuração de valor no mercado. **Considerando a refeição fornecida no restaurante popular e a marmitta/marmitex fornecida nos pontos de distribuição.** Possuindo como base de cálculo do fornecimento, 22 (vinte dois) dias úteis, de segunda a sexta-feira, por um período total de 12 (doze) meses. (grifo nosso)*

*Ainda, é dito: 1.4.1. **Conforme estimativa**, para o usuário em vulnerabilidade social ou casuística será cobrado o valor abaixo: (grifo nosso)*

“(…)

*Ou seja, **dentro do valor estimado**, há os valores que serão pagos pelo usuário, os quais são citados no Edital no item 1.4.1. Ficando a Administração da SEMAS responsável pelo custo do valor restante.*

*E, ainda, conforme indicado no item 1.5, os valores a serem repassados para custo da população, dentro do valor total cobrado pela refeição, podem sofrer variação a menor, quando ocorrer da Administração Pública poder arcar com uma parte do que hoje é repassado para custo pelo usuário. Mediante a disponibilidade orçamentária e financeira da SEMAS.*

*Com isto, concluindo a análise, constata-se que houve um equívoco quando da elaboração da proposta de preço pela empresa MARIA JOSÉ DE JESUSCERQUEIRA E CIA LTDA EPP, a qual, conforme o Edital, deveria considerar em sua proposta o valor da refeição. Não havendo no Edital qualquer menção contrária ou que indicasse que o lance deveria considerar apenas uma parte do valor a ser cobrado.*

*Devida a proposta ter sido preenchida conforme ANEXO IV do Edital, o qual indica todos os elementos que deveriam compor o preço, bem como modelo com coluna indicando "VALOR UNITÁRIO DA REFEIÇÃO R\$". Sem qualquer ressalva. **Portanto, a proposta não atende ao disposto em Edital. Não sendo aprovada por esta equipe técnica.**”*

Com base na avaliação técnica a proposta da licitante MARIA JOSÉ foi “recusada” (termo constante no menu do sistema Comprasnet para o não aceite da proposta, ou seja, proposta desclassificada).

Aberto prazo recursal a licitante MARIA JOSÉ manifestou intenção de interpor recurso quanto a declaração de vencedora do grupo único a empresa J V DE MENEZES.

## **5. DA ANÁLISE DO RECURSO, CONTRARRAZÕES**

Analisando as razões recursais e contrarrazões apresentadas, a Pregoeira, auxiliada pela equipe técnica da SEMAS, se manifesta nos seguintes termos:

1. O licitante alega que houve erro de interpretação, pois a sua proposta contempla tanto os valores a serem pagos aos comensais, como os valores a serem pagos pela SEMAS. Que a proposta contemplou o valor ao qual seria contratado. Que não caberia incluir na disputa o valor a ser pago pelo usuário.

Ratificamos aqui o informado na decisão quando da desclassificação da proposta da empresa MARIA JOSÉ DE JESUS CERQUEIRA E CIA LTDA EPP, CNPJ nº 40.919.524-03.

Pois, como citado em seu recurso, a empresa indica em sua proposta que o valor indicado não contempla os valores a serem cobrados aos usuários.

Pois bem, é o que diz o Edital no Termo de Referência, item:

*1.3: O estudo da estimativa de custo total, estimado para esta contratação, foi realizado com base em apuração de valor no mercado. Considerando a refeição fornecida no restaurante popular e a marmita/marmítex fornecida nos pontos de distribuição. Possuindo como base de cálculo do fornecimento, 22 (vinte dois) dias úteis, de segunda a sexta-feira, por um período total de 12 (doze) meses. (grifo nosso)*

Ainda, é dito:

*1.4.1. Conforme estimativa, para o usuário em vulnerabilidade social ou casuística será cobrado o valor abaixo: (grifo nosso)*  
(...)

Ou seja, dentro do valor estimado, há os valores que serão pagos pelo usuário, os quais são citados no Edital no item 1.4.1. Ficando a Administração da SEMAS responsável pelo custo do valor restante.

E, ainda, conforme indicado no item 1.5, os valores a serem repassados para custo da população, dentro do valor total cobrado pela refeição, podem sofrer variação a menor, quando ocorrer da Administração Pública poder arcar com um aparte do que hoje é repassado para custo pelo usuário. Mediante a disponibilidade orçamentária e financeira da SEMAS.

Com isto, concluindo a análise, constata-se que houve um equívoco quando da elaboração da proposta de preço pela empresa MARIA JOSÉ DE JESUS CERQUEIRA E CIA LTDA EPP, a qual, conforme o Edital, deveria considerar em sua proposta o valor da refeição. Não havendo no Edital qualquer menção contrária ou que indicasse que o lance deveria considerar apenas uma parte do valor a ser cobrado.

Devendo a proposta ter sido preenchida conforme ANEXO IV do Edital, o qual indica todos os elementos que deveriam compor o preço, bem como modelo com coluna indicando "VALOR UNITÁRIO DA REFEIÇÃO R\$". Sem qualquer ressalva.

Ainda, como a Administração não irá considerar o valor TOTAL da refeição, se quando da aquisição da marmita pela própria administração, está paga o valor na íntegra, cabendo a este o pagamento que usualmente seria do usuário. Como já é sabido da recorrente, pois como a mesma cita, está possui contrato vigente com a SEMAS, sabendo dos procedimentos de pagamento.

Podendo a recorrente até discordar, mas este foi o critério decidido pela administração, estando bastante claro no Edital, conforme exposto acima. Caso houvesse dúvida, deveria ter se utilizados dos prazos para esclarecimento. E não elaborar sua proposta com base em suposições. Aproveitando a oportunidade que a contratada citou que possui contrato vigente com a SEMAS, vale lembrar que em momento anterior o valor a ser pago pelo usuário/administração já foi objeto de alteração. Remanejando o valor a ser pago pela administração ou pelo usuário. Como bem citado em Edital, no Termo de Referência no item 1.5.

Ora, se esses valores podem ser remanejados, porque a recorrente ainda supõe que a decisão do melhor lance não seria dentro do valor total cobrado pela refeição?

Recentemente o Contrato nº 005/2019 citado pela recorrente foi objeto de reajuste, **sendo a solicitação de reajuste contratual motivado pela Contratada, em cima do valor total da refeição (valor pago pela administração + valor pago pelo usuário)**. Se no valor a ser contratado pela administração não importa o valor a ser pago pelo usuário, por qual motivo, em seu pedido de reajuste contratual está incidido o percentual em cima do valor total da refeição?

Não havendo alteração do valor a ser pago pelo usuário, visto que a administração pública incorporou este aumento para ser de sua responsabilidade, a fim de não aumentar os custos da população.

Desta forma, o valor total do lance deveria ser o valor total cobrado, não importando qual parte seria da administração ou do usuário.

Vale ressaltar que recorrente faz menção a sua cotação de preços encaminhada para estimativa da licitação, e a mesma afirma que o valor ofertado foi do valor total da refeição. Sendo inconcebível e impraticável que a pregoeira tenha que realizar a soma do valor do lance com qualquer valor adicional após a fase de disputa de lances, até porque afronta o disposto no edital e quebra a isonomia entre os participantes. Ficando claro no momento da licitação o porquê de sua desclassificação.

Portanto, não acolho a alegação do recurso quanto ao critério utilizado para a disputa de lances.

## **2. Quanto a aprovação da proposta apresentada pela licitante J V DE MENEZES RESTAURANTE EIRELI:**

Não houve exigência de composição de custos, visto que a licitante declara em sua proposta que o valor contempla os custos a serem pagos pela administração e pelo usuário. Cabendo a esta cumprir com as obrigações em edital, sob pena de aplicação de penalidade.

Não havendo previsão em Edital de apresentação de planilha de composição de custos, e sua obrigatoriedade no momento da licitação, seria ilegal. Devendo o julgamento da proposta estar restrito ao instrumento convocatório.

Sendo o edital do pregão eletrônico nº 44/2023 elaborado e aprovado pela Procuradoria de Licitações e Contratos da PGM/Maceió, utilizando para tal elaboração o Termo de Referência e estimativa de preços (apenas cotações e mapa estimativo de preços onde constam apenas o tipo de refeição; quantitativo diário e anual de cada refeição; valor unitário e total anual de cada refeição, (inclusos nesses preços a contrapartida do município), deixando claro que não consta nos autos planilha detalhada de composição dos preços estimados que servisse de parâmetro para exigir-se das licitantes que apresentassem suas planilhas de composição de preços. Sendo essa estimativa o único norte para análise das propostas do certame.

Apesar da disparidade entre o valor estimado e o ofertado poder ser um indicativo de inexecuibilidade, observando-se o disposto na Súmula 262 do TCU, que reza ser relativa e não absoluta, a presunção de inexecuibilidade de preços, oportunizamos aos arrematantes do PE 44/2023 a possibilidade de comprovar que, não obstante seu preço estivesse abaixo do preço de mercado, teriam condições de cumprir a proposta

Não havendo tratamento diferenciado para qualquer das partes participantes da Licitação, pois a desclassificação da recorrente foi fundamentada com base na própria proposta desta.

Portanto, não acolho a alegação do recurso quanto a obrigatoriedade de apresentação de planilha de custos.

## **3. Quanto ao atestado de capacidade técnica exigido em Edital:**

A empresa J V de Menezes apresentou atestado de capacidade técnica fornecido pela Secretaria Municipal de Governo, onde consta que prestou serviços de buffet/refeições (tipo quentinhas), no quantitativo de 13.600.

O disposto no subitem 10.2.1 do anexo I (termo de referência) do edital de PE 44/2023 diz que: “[...] *O licitante deverá comprovar que está apto para desempenhar as atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da presente licitação, apresentando atestado(s) de*

*desempenho(s) anterior(es), fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovando a capacidade técnica para atendimento ao objeto da presente licitação. ... Para demonstração da capacidade técnico-operacional da licitante, será considerada satisfatória a comprovação da execução de no mínimo 40% (quarenta por cento) do quantitativo estimado diário previsto neste termo de referência...”*

O objeto do pregão eletrônico 44/2023 é o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em fornecimento de refeições, sendo 3.000 (Três mil) almoço/dia, 3.000 (Três mil) café da manhã/dia, 3.000 (Três mil) Jantar/dia e 3.000 (Três mil) marmitas/dia, distribuídas nos pontos de apoio, cujo transporte deverá ser realizado em caixas hotbox, em 08 (oito) pontos de distribuição das marmitas, e operacionalização, (compra de materiais, equipamentos e utensílios, preparo, fornecimento e distribuição de alimentação a preços populares, além do fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos), nas dependências do Restaurante Popular de Maceió.

Ressaltamos que o edital não define o que se entende por “pertinente e compatível”, portanto, a equipe técnica do Órgão demandante que elaborou o Termo de Referência detém a competência para analisar a documentação técnica apresentada pela licitante.

Nos recursos interpostos pelas sete empresas participantes do certame há a alegação de que atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa J V de Menezes não atender ao edital por não ser compatível com o objeto da licitação, não demonstrar o período de fornecimento, nem a quantidade diária.

Contudo, acolhemos dos recursos interpostos, pois verificamos que o termo de referência não definiu pertinência e compatibilidade tornando vago o critério de avaliação do atestado de capacidade técnica a ser exigido.

Partindo desse pressuposto, sem um critério mais preciso, abre-se dúvida quanto a qualquer atestado de capacidade técnica que venha a ser apresentado, uma vez que a comprovação de “atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da presente licitação” não foi delimitada. Abrindo-se um leque de interpretações. Com isso, qualquer atestado apresentado será objeto de recurso pelos licitantes participantes, gerando com isso o fracasso do procedimento licitatório.

O Acórdão 914/2019 – Plenário (relatora Ana Arraes) preconiza que é obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestado de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha fornecido bens pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. (art. 30, inciso II, da Lei Federal 8666/93).

A apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação. A finalidade da norma é clara: resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado.

Portanto, acolho a alegação do recurso quanto a Qualificação Técnica da licitante classificada. Julgando pela sua PROCEDÊNCIA.



## **6. DA DECISÃO DA PREGOEIRA**

Por todo o exposto, conheço do recurso interposto pela empresa licitante MARIA JOSÉ DE JESUS CERQUEIRA E CIA LTDA EPP, e dou-lhe provimento, reconsiderando a decisão que declarou vencedora do certame a empresa J V DE MENEZES RESTAURANTE EIRELI, em razão da reanálise da equipe técnica da SEMAS, retornando a fase de julgamento de propostas no sistema Comprasnet, para o Grupo 1 do edital de Pregão nº 44/2023, a fim de que a empresa J V de Menezes seja inabilitada e, ato contínuo, seja convocada a licitante remanescente, na ordem de classificação para análise de sua proposta final e documentação de habilitação, até que seja atendido o pretendido no edital.

Maceió, 05 de abril de 2023.

Cristina de Oliveira Barbosa  
Pregoeira