



# PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

## JULGAMENTO AO RECURSO ADMINISTRATIVO

**PROCESSO Nº 65/2018**

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 026/2018**

**OBJETO: AQUISIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR, conforme termo de referência -anexo I.**

**RECORRENTE: M. NEHMEH ENTREPOSTO DE CARNES EIRELI e COMERCIAL JOÃO AFONSO LTDA**

**RECORRIDA: NUTRICIONALE COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA**

### **I. DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO**

A manifestação e motivação da intenção em recorrer foram registradas pelas recorrentes na própria sessão pública do Pregão em referência, sendo-lhes concedido o prazo de três dias para apresentação da fundamentação das suas alegações, e igual prazo concedido aos demais licitantes para a apresentação das contrarrazões a partir do término do prazo da recorrente, caso entendam necessário. Dentro do prazo legal foram apresentadas as razões e as contrarrazões, portanto, tempestivos.

### **II. DAS RAZÕES DAS RECORRENTES E DO PEDIDO**

A empresa M. NEHMEH ENTREPOSTO DE CARNES EIRELI, alega em síntese:

Que a recorrida apresentou em sua ficha técnica para o item 55 do lote 24 produto com embalagem diferente do solicitado no edital. Que o produto ofertado é apresentado em embalagens de 1,2Kg e que o edital em seu termo de referência exige que o produto seja apresentado em embalagens de 1kg.

Ao final, solicita a desclassificação da proposta da empresa recorrida, com relação ao lote 24 deste certame.

A empresa COMERCIAL JOÃO AFONSO LTDA, alega em síntese:

Que a recorrida apresentou em sua ficha técnica para o item 13 do lote 7 produto em desacordo com o exigido no edital em seu termo de referência. Que a administração faz



## PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

exigência de produto farinha de milho com glúten e a recorrida ofertou produto farinha de milho sem glúten.

Ao final, solicita a desclassificação da proposta da empresa recorrida, com relação ao lote 7 deste certame.

É o resumo do necessário. As peças dos recursos na íntegra encontram-se encartados aos autos.

### III. DAS CONTRARRAZÕES E DO PEDIDO

A empresa NUTRICIONALE COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA apresentou suas contrarrazões, alegando em síntese:

Que o produto ofertado no item 13 do lote 7, trata-se de farinha de milho amarela da marca Capivariana. Que a simples ausência de glúten na composição não desqualifica o produto, tampouco é suficiente para acarretar na sua desclassificação.

Que o produto ofertado no lote 24 foi significativamente mais vantajosa economicamente, que a sua desclassificação apenas serviria para impor lesão aos cofres públicos.

Ao final, requereu que o recurso seja declarado improvido, mantendo-se a mesma como vencedora do lote 7 e 24 deste certame.

É o resumo do necessário. As peças da contrarrazões de recurso na íntegra encontram-se encartados aos autos.

### IV. DA ANÁLISE DAS RAZÕES E CONTRARRAZÕES

Cabe salientar que o interesse em fornecer produtos ou prestar serviços para a Administração Pública é legítimo e salutar para a competitividade do certame, desde que se utilize de condutas que respeitem o ordenamento normativo referente ao tema. Mero inconformismo sem respaldo legal não contribui para o interesse público.

O procedimento das licitações, de regra, está vinculado ao formalismo de lei. Porém, o ato de julgar os documentos habilitatórios e propostas dos licitantes, se reveste, também, de **bom senso e razoabilidade**, significando isso ser formal sem ser formalista, não sobrepondo os meios aos fins.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

Vale dizer, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto jurisdicionalmente invalidáveis - as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei. Assim, desaconselha-se o apego desmesurado à literalidade miúda do dispositivo - que se constitui no grau mais baixo da atividade interpretativa. (Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo Malheiros, 2000. p. 79).

Desta forma, persegue a Administração no Procedimento Licitatório a satisfação do **interesse público, mediante escolha da proposta mais vantajosa**, mas sem deixar de lado a necessária moralidade e o indispensável asseguramento da igualdade entre os participantes.

Se de fato o edital é a "lei interna" da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado o seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições.

Nesta linha, o Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, esclarece:

*"Licitação: irregularidade formal na proposta vencedora que, por sua irrelevância não gera nulidade. [...] Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora a ela não trouxe vantagem, nem implicou em desvantagem para as demais participantes, não resultando assim em ofensa à igualdade; se o vício apontado não interfere no julgamento objetivo da proposta, e se não se vislumbra ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa".*  
(grifo nosso).  
(RMS n.º 23.714/DF, 1ª T., em 5/9/2000).

Portanto, embora a lei nº 8.666, artigo 48, inciso I, estabeleça que as propostas que não atendam as especificações contidas no ato convocatório da licitação devam ser desclassificadas, **é evidente que a aplicação desta norma tem que ser temperada pelo princípio da razoabilidade, sendo necessário ponderar os interesses existentes e evitar resultados que, a pretexto de tutelar o "interesse público" de cumprir o edital, produzam a eliminação de propostas vantajosas para os cofres públicos.**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

O excesso de formalismo, com efeito, não deve permear as ações dos agentes públicos na execução das licitações. **A doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam as decisões administrativas que, a bem dos demais princípios regentes da Administração Pública, afastam a inabilitação e a desclassificação de concorrentes por fatos irrelevantes, que não afetam a objetividade e a efetividade de suas propostas perante o Poder Público e nem os põem em posição vantajosa em relação aos demais participantes.**

Vejamos alguns julgados sobre o tema:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. DESCLASSIFICAÇÃO. RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. INTERESSE PÚBLICO. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. REGIMENTAL PROVIDO. I - Demonstrado no agravo regimental elementos que evidenciam a ausência dos requisitos para o deferimento da liminar em ação de mandado de segurança deve este ser provido. II - A desclassificação de concorrente de licitação que apresenta menor preço com base na análise pontual de item de edital evidencia ofensa ao interesse público de buscar a proposta mais vantajosa. III - As regras editalícias devem ser analisadas de modo sistemático a fim de buscar a finalidade da lei e evitar o excesso de formalismo. (grifo nosso)  
(TJ-MA - Não Informada: 62002012 MA, Relator: JOSÉ BERNARDO SILVA RODRIGUES, Data de Julgamento: 19/04/2012)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE PREÇO. NOVACAP. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. VÍCIOS MERAMENTE FORMAIS. SINGULARIDADES DO CASO CONCRETO. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Em casos de pequenas irregularidades na documentação ou na proposta, e desde que tais vícios sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, não é razoável, tampouco atende ao interesse público, que licitantes sejam inabilitados. 2. Recurso não provido. (grifo nosso).  
(TJ-DF - AGI: 20140020101313 DF 0010197-57.2014.8.07.0000, Relator: SILVA LEMOS, Data de Julgamento: 15/10/2014, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 22/10/2014 . Pág.: 139)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. PRODUTO COM QUALIDADE SUPERIOR À MÍNIMA EXIGIDA. MANTIDO O GÊNERO DO BEM LICITADO. ATENDIDO O REQUISITO DE MENOR PREÇO. NÃO CONFIGURADA A VIOLAÇÃO AOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO, DOS PRINCÍPIOS E DO EDITAL DE RÉGÊNCIA DO CERTAME PÚBLICO. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STJ entende que é perfeitamente possível a oferta de produto que possua qualidade superior à mínima exigida em edital de certame licitatório, desde que o gênero do bem licitado permaneça inalterado e seja atendido o requisito do menor preço, sem que isso configure violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital. 2. A desclassificação de licitante que pode apresentar proposta mais vantajosa à Administração, quando amparada em mero formalismo, viola o princípio da razoabilidade, como na hipótese em que o objeto proposto, mesmo



## PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

não apresentando as especificações técnicas idênticas às do edital regulador do certame, atende perfeitamente a necessidade do órgão público, devendo prevalecer, na espécie, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, malgrado a vinculação da Administração Pública e dos administrados aos termos da legislação, dos princípios e do edital de regência do certame público.  
(TJ-AC 10010038120148010000 AC 1001003-81.2014.8.01.0000, Relator: Adair Longuini, Data de Julgamento: 16/12/2014, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 08/01/2015)

A orientação do Superior Tribunal de Justiça é que **“As regras do edital de procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número possível de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa.”** (Mandado de Segurança 5.606-DF)

Neste contexto, **é essencial julgar com objetividade e razoabilidade** as decisões administrativas, mediante avaliação adequada quanto à conformidade das propostas e o cumprimento das exigências necessárias/essenciais, desprezando excessos de formalismos em prol do objetivo maior que é a ampla e justa competição.

Com relação ao item 55 do lote 24, o edital no seu termo de referência, assim prevê:

*Peito de frango congelado sem pele e osso, em embalagem de 1kg, transparente, com rotulagem, conforme legislação. Ingredientes: peito de frango congelado sem pele e sem osso, natural. Sem adição de hormônios conforme estabelece a legislação brasileira. Características organolépticas: Aspecto próprio, não amolecido e nem pegajoso; Cor própria, sem manchas esverdeadas; Cheiro próprio; Sabor próprio; Exigências: - Registro de rótulo do produto no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA/SIF/DIPOA; Condições de transporte, descrição do prazo de validade e lote impresso na embalagem; Características microscópicas: Ausência de sujidades, parasitas e larvas. Embalagem primária e peso: o produto deverá estar congelado, em embalagem plástica flexível, atóxica, resistente, transparente, com rotulagem, conforme legislação em pacotes com peso de 1 kg. Essa deve estar íntegra, sem sinais de rachaduras na superfície, sem furos e sem acúmulos, protegida externamente em caixa de papelão rotulada reforçada, com as abas superiores e inferiores totalmente lacradas. Não serão aceitas embalagens defeituosas que exponham o produto à contaminação e/ou deterioração. Rotulagem: o produto deverá ser rotulado de acordo com a legislação vigente. No rótulo da embalagem deverão estar de forma clara e indelével as seguintes informações: Nome e endereço do abatedouro ou frigorífico, constando obrigatoriamente registro no SIF/SISP; Identificação completa do produto; Data de fabricação, prazo de validade e prazo máximo para consumo; Temperatura de estocagem, armazenamento e conservação; Peso líquido; Condições de armazenamento. O produto deverá estar de acordo com o regulamento vigente na Instrução Normativa nº 22 de 24/11/2005 - Regulamento Técnico para Rotulagem de Produtos de Origem Animal Embalado - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Transporte: o produto deverá ser transportado em veículos próprios (caminhão-baú), devidamente higienizados em seu interior a fim de manter a qualidade higiênico-sanitária da mercadoria, bem como a temperatura de congelamento da mesma. Não serão aceitas durante a entrega carne em estado de*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

*descongelamento. Deverão obedecer aos parâmetros indicados pela Portaria n° 06/CVSSP de 10 de março de 1999. Prazo de validade: O produto deverá ter validade de 12 (doze) meses. (03-02-0091)*

Embora conste do ato convocatório que o produto deva ser apresentado em embalagem de 1kg, a empresa recorrida ofertou o produto com embalagem de 1,2kg.

Para melhor analisar a sua aceitabilidade, primeiro devemos observar se ao ofertar o referido produto a recorrida obteve alguma vantagem sobre as demais licitantes e se o produto ofertado atende as necessidades da administração.

Com relação à vantagem sobre os demais concorrentes, entendemos que não houve, haja vista que o produto ofertado é o mesmo, divergindo apenas em sua forma de apresentação (1kg ou 1,2kg). Além do fato de que o produto será requisitado pela administração pela quantidade em quilogramas e não em pacotes.

Consultado o órgão requisitante, o mesmo informou que o fato do produto ser entregue em embalagem contendo 1,2kg do produto, ou seja, contendo 200g a mais do produto em cada embalagem, em nada interfere na logística de distribuição do item para as diversas escolas do município.

Assim, não há do que se falar em relação à desclassificação da proposta, cujo item atende plenamente às necessidades da administração, além do fato de que a desclassificação e declaração da segunda colocada como vencedora resultaria em um acréscimo no valor a ser pago pelo produto de aproximadamente 20%, causando prejuízos para a administração.

Com relação ao item 13 do lote 07, o edital em seu termo de referência assim prevê:

*FARINHA DE MILHO AMARELA PCT DE 500 GR A 1 KG. Isenta de matéria terrosa, fungos ou parasitas e livre de umidade e fragmentos estranhos. Ingredientes: Farinha de Milho amarela. Contém Glúten. Informação Nutricional na porção de 50g: valor calórico máximo 190 kcal, mínimo de 3g de proteína, máximo 25mg de sódio, fibra alimentar de 1g a 3g na porção de 50g. Embalagem primária: plástica atóxica contendo 500g, devidamente rotulada conforme legislação vigente e reembalada em fardo plástico atóxico contendo até 20 kg. Validade mínima: 06 (seis) meses a partir da data de entrega. De acordo com a resolução 12/78 da CNNPA.(03-01-0362)*

Podemos observar tratar-se de produto que possui em sua composição um único ingrediente, qual seja, o milho, sendo assim naturalmente um produto sem glúten.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

Estado de São Paulo  
DIVISÃO DE LICITAÇÕES

Segundo o Wikipédia, o glúten resulta da mistura de proteínas que se encontram naturalmente no endosperma da semente de cereais da família das gramíneas, subfamília Pooideae, principalmente das espécies da tribo Triticeae, como o trigo, cevada, triticale e centeio.

O intuito de constar no termo de referência a expressão “contém glúten” foi na busca de ampliar a quantidade de fornecedores aptos a atender o item, haja vista que os produtos que contém em sua embalagem a indicação de “contem glúten” na realidade são produtos que podem sofrer com a contaminação cruzada em sua produção.

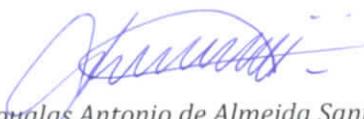
Na realidade, o produto ofertado pela recorrida, trata-se de um produto puro, sem indícios de contaminação cruzada em sua produção, assim, não há do que se falar em desclassificação de um produto que atende perfeitamente a necessidade da administração.

### V. DECISÃO

Isto posto, conheço dos recursos apresentados pelas empresas M. NEHMEH ENTREPOSTO DE CARNES EIRELI e COMERCIAL JOÃO AFONSO LTDA, para, no mérito, **NEGAR-LHES PROVIMENTO**, nos termos da legislação pertinente, mantendo-se como vencedora dos lotes 07 e 24 a licitante NUTRICIONALE COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.

Assim, encaminho o presente processo à autoridade superior competente, para sua análise, consideração e julgamento final do Recurso Administrativo em pauta, para posterior comunicado do resultado às respectivas empresas licitantes interessadas, na forma e prazo previstos no Edital.

Nazaré Paulista, 19 de outubro de 2018.

  
Douglas Antonio de Almeida Santos  
Pregoeiro  
Portaria nº 352/2018