



Parecer Nº 0799248/2026/SMCL-ASTEJ

Porto Velho, 15 de Abril de 2026.

Processo Sei nº 002.000242/2025-40

Pregão Eletrônico nº 90009/2026/SMCL/PVH

Objeto: Registro de Preços – SRP para eventual e futura contratação de empresa especializada no fornecimento de refeições tipo marmitex e kit lanche, visando atender às unidades administrativas participantes e à Administração Pública direta e indireta do Município de Porto Velho.

Interessado: SMCL, empresa R M P ROMERO LTDA (R.K. REFEIÇÕES) e empresa ROCEL - COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO LTDA.

Assunto: Análise de recurso administrativo e legalidade dos atos.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/2021. RECURSO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE LEGALIDADE. 1. DESCLASSIFICAÇÃO POR INEXEQUIBILIDADE. LEGALIDADE DO ATO. PRESUNÇÃO RELATIVA (SÚMULA 262/TCU). OPORTUNIZADO O CONTRADITÓRIO. ÔNUS DA PROVA DO LICITANTE. ERROS MATERIAIS INSANÁVEIS NA PLANILHA DE CUSTOS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE DA PROPOSTA. RISCO CONCRETO AO INTERESSE PÚBLICO. DECISÃO MANTIDA. 2. HABILITAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA. REGULARIDADE. ANÁLISE DE CUSTOS EM CONTRATO DE FORNECIMENTO. FORMALISMO MODERADO. ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. CRITÉRIO QUALITATIVO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA PESSOA JURÍDICA (MATRIZ E FILIAL). JURISPRUDÊNCIA DO TCU. 3. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). ANÁLISE CONSEQUENCIALISTA. DECISÃO ADMINISTRATIVA PAUTADA NA GESTÃO DE RISCOS E NA EFICIÊNCIA. 4. RECOMENDAÇÃO PELO CONHECIMENTO E INDEFERIMENTO DO RECURSO, COM A MANUTENÇÃO DOS ATOS DA AGENTE DE CONTRATAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Em apertada síntese, trata-se de parecer jurídico destinado a subsidiar a decisão da autoridade superior no que concerne ao Recurso Administrativo (ID nº 0727922) interposto pela licitante R M P ROMERO LTDA (Recorrente), em face de atos praticados pela Agente de Contratação no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90009/2026, Processo Administrativo nº 002.000242/2025-40, cujo objeto é o registro de preços para eventual fornecimento de refeições (marmitex e kit lanche).

A controvérsia cinge-se a dois atos administrativos concatenados, quais sejam: (i) a desclassificação da proposta da Recorrente para os itens 02 (marmitex) e 03 (kit lanche), sob o fundamento de inexecuibilidade não demonstrada, nos termos do art. 59, IV, da Lei nº 14.133/2021; e (ii) a subsequente habilitação e declaração da empresa ROCEL - COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO LTDA (Recorrida) como vencedora do item 03.

Conforme se extrai dos autos, a Administração, motivada por um histórico de inadimplemento contratual em certames anteriores de objeto similar, instituiu, por meio da Portaria nº 008/2026/SMCL (ID nº 0574231), uma Comissão Especial para conferir especial rigor à análise de exequibilidade das propostas. Após a fase de lances, constatou-se que as propostas da Recorrente para os itens 02 e 03 apresentavam descontos de 50,35% e 64,49%, respectivamente, em relação aos valores orçados, o que ensejou a instauração de procedimento de diligência para comprovação de sua viabilidade.

Oportunizada por 02 (duas) vezes a demonstrar a sustentabilidade de seus preços, a Recorrente apresentou planilhas de custos que, segundo a análise da Comissão Técnica, não apenas falharam em sanar as dúvidas, como revelaram novas e graves inconsistências, qualificadas como "insanáveis", notadamente um erro de soma na ordem de R\$ 3,8 milhões e uma redução de custos de mão de obra desprovida de memória de cálculo (ID nº 0695571). Vejamos:

VI. CONCLUSÃO TÉCNICA

*A empresa R M P ROMERO LTDA atendeu parcialmente à diligência no que se refere à correção das alíquotas de ICMS e PIS/COFINS, ajustando sua planilha. Contudo, após a reanálise técnica da documentação apresentada, esta Comissão verificou a **persistência de fragilidades insanáveis** que comprometem a proposta, quais sejam:*

a) Inconsistência no custo de mão de obra:

O custo anual de mão de obra foi reduzido em R\$ 168.552,09, sem apresentação de memória de cálculo detalhada ou justificativa técnica que demonstre a compatibilidade entre as duas versões. A alegação genérica de "ajuste metodológico" não atende ao disposto no art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021, que exige justificativa clara e objetiva para alterações de custos, sob pena de comprometimento da exequibilidade.

b) Erro de soma na planilha de custos:

A soma dos valores globais dos itens na planilha revisada totaliza R\$ 10.704.138,04, enquanto o valor global declarado na proposta é de R\$ 6.894.504,39, resultando em diferença de R\$ 3.809.633,65. Tal inconsistência evidencia erro insanável, que impede a correta apuração do custo total da proposta.

c) Inconsistência entre versões da planilha

Foram apresentados arquivos em formatos distintos (Excel e PDF) com valores totais divergente, inviabilizando a rastreabilidade e a

Diante do exposto, esta Comissão, com base na análise técnica, na documentação acostada aos autos e na ausência de saneamento das inconsistências apontadas, conclui pela **INEXEQUIBILIDADE** da proposta apresentada pela empresa **R M P ROMERO LTDA**, para os itens 2 e 3 do Pregão Eletrônico n. 90009/2026/SMCL, nos termos do art. 59, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021.

Diante de tal cenário, a Agente de Contratação procedeu à desclassificação da proposta. Irresignada, a Recorrente interpôs o presente recurso, sustentando, em síntese, a ilegalidade de sua desclassificação por excesso de formalismo sobre erros que reputa sanáveis. Concomitantemente, impugnou a habilitação da Recorrida, arguindo a inexecuibilidade da proposta vencedora (por omissão de custos na planilha), a insuficiência de sua capacidade técnica (qualitativa e quantitativa) e a existência de irregularidades formais em seus documentos (uso de atestados da filial e validade das assinaturas).

A empresa Recorrida, devidamente intimada, apresentou suas Contrarrazões (ID nº 0741858), rechaçando ponto a ponto os argumentos da Recorrente e pugnando pela manutenção da decisão da Pregoeira.

A Agente de Contratação, em seu Termo de Análise de Recurso Administrativo (ID nº 0762819), após exame aprofundado das razões e contrarrazões, concluiu pela improcedência total do pleito recursal, mantendo a desclassificação da Recorrente e a habilitação da Recorrida.

Ato contínuo, por meio do Despacho de ID nº 0778954, os autos foram encaminhados à Assessoria Técnica Jurídica da Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações, para manifestação quanto à matéria, com o objetivo de avaliar a legalidade da conclusão adotada pela Pregoeira e emissão de parecer técnico-jurídico em sede de controle hierárquico, em estrita observância ao rito previsto no art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório do essencial. Passa-se à análise.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, registre-se que o presente parecer tem como escopo subsidiar a decisão hierárquica a ser proferida pela autoridade competente, dirimindo dúvidas e oferecendo os elementos jurídicos necessários ao controle de legalidade e à adequada motivação do ato decisório. A atuação consultiva que ora se apresenta encontra fundamento direto no parágrafo único do art. 168 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, incumbido de dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

Nessa perspectiva, tem-se que a controvérsia jurídica instalada no presente processo administrativo desdobra-se em dois eixos centrais, os quais devem ser analisados de forma distinta e aprofundada, a saber: (i) a legalidade do ato que desclassificou a proposta da recorrente, empresa R M P ROMERO LTDA (R.K. REFEIÇÕES), por inexecuibilidade; e (ii) a regularidade da habilitação da empresa recorrida, ROCEL - COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO LTDA, cujos aspectos técnicos e formais foram questionados.

2.1 DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DA RECORRENTE. LIMITE ENTRE O FORMALISMO MODERADO E A INCONSISTÊNCIA INSANÁVEL

Estabelecida a premissa da controvérsia, a questão central que se impõe à análise é definir a fronteira entre o formalismo exacerbado, que sacrifica a competitividade, e o dever de cautela da Administração, que visa proteger o interesse público de propostas aventureiras e inexecuíveis, de modo que a Recorrente alega ter sido vítima do primeiro. Todavia, os autos demonstram que a Agente de Contratação agiu estritamente nos limites do segundo.

O princípio da seleção da proposta mais vantajosa, forjado na esfera cognitiva do art. 37, XXI, da Constituição Federal e positivado como norte axiológico nos artigos 5º e 11 da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), não se resume à escolha do menor preço. A vantajosidade é um binômio que conjuga economicidade e segurança. Uma proposta com preço vil, desprovida de sustentação fática e econômica, não é vantajosa, sendo, em verdade, um risco iminente de inexecução contratual, com potencial para causar prejuízos muito superiores à aparente economia inicial.

É para mitigar tal risco que o ordenamento jurídico mune a Administração de ferramentas de controle, notadamente o instituto da análise de exequibilidade. O art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelece um rito dialético e equilibrado, onde, de um lado, prevê a desclassificação de propostas com preços inexecuíveis (inciso III) ou cuja exequibilidade não seja demonstrada (inciso IV), e de outro, em seu §2º, consagra o poder-dever de realizar diligências para aferir tal condição.

Essa sistemática positiva o entendimento já pacificado pelo Tribunal de Contas da União, materializado na Súmula nº 262, segundo a qual a presunção de inexecuibilidade é sempre relativa (*juris tantum*), sendo imperiosa a concessão de oportunidade ao licitante para que demonstre a viabilidade de sua proposta.

In casu, a atuação da Administração foi metodologicamente impecável. O primeiro passo (a identificação do indício de inexecuibilidade) foi corretamente deflagrado pelos descontos de 50,35% e 64,49% ofertados pela Recorrente, em conformidade com o critério objetivo previsto no item 8.6.6 do edital. O segundo passo (a instauração do contraditório) foi cumprido em dose dupla, com a abertura de duas sucessivas oportunidades para que a licitante comprovasse a sustentabilidade de seus preços.

A partir do momento em que a diligência é instaurada, o ônus da prova (*onus probandi*) inverte-se e recai, de forma integral e inafastável, sobre o licitante. Não cabe à Administração provar a inexecuibilidade, mas sim ao proponente demonstrar, de maneira cabal, clara e irrefutável, que seus preços são capazes de cobrir todos os custos do objeto licitado.

É neste ponto que a tese recursal de excesso de formalismo não se sustenta. As inconsistências apontadas

pela Comissão Técnica não são meros deslizes formais ou "fantasmas" em abas auxiliares de planilha, como alega a Recorrente. São, em verdade, erros materiais grosseiros que atingem a própria substância da proposta, tornando-a caótica, inverificável e, portanto, juridicamente insegura.

Uma diferença de R\$ 3.809.633,65 entre a soma dos itens da planilha e o valor global declarado não é um vício sanável. É a ausência de um dos elementos essenciais de qualquer proposta, qual seja o preço certo e determinado. Da mesma forma, a redução de mais de R\$ 168.000,00 nos custos de mão de obra, sem a devida memória de cálculo, e a apresentação de arquivos em formatos distintos com valores divergentes, minam a confiabilidade e a rastreabilidade da oferta.

O poder de sanear erros, previsto no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, aplica-se a falhas que "*não alterem a substância dos documentos*". Corrigir os erros da Recorrente implicaria, na prática, permitir a formulação de uma proposta inteiramente nova após a fase de lances, o que violaria frontalmente o princípio da isonomia entre os licitantes.

A jurisprudência da Corte de Contas Federal é pacífica ao validar a desclassificação de propostas quando o licitante, instado a comprovar a exequibilidade, apresenta justificativas ou documentos frágeis, genéricos ou contraditórios. Veja-se:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. ERROS NO PREENCHIMENTO DE PLANILHAS. PROPOSTA BASEADA EM CONVENÇÃO COLETIVA VENCIDA . IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA PROPOSTA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. **1. É dever da licitante demonstrar, de forma irrefutável, com base em documentação comprobatória, a exequibilidade dos preços ofertados.** 2. Não é possível avaliar a melhor proposta com base em convenção coletiva não vigente quando da entrega da proposta, caso o edital tenha sido elaborado com base em outra convenção coletiva em vigor quando do recebimento da proposta (TCU 03471720145, Relator.: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 02/06/2015)

A conduta da Recorrente, ao não sanar as inconsistências de forma clara e objetiva, e ao admitir em sua peça recursal que apresentou "*rascunho de controle interno*", atraiu para si a responsabilidade pela desclassificação. A decisão da Agente de Contratação, portanto, não configurou excesso de formalismo, mas sim o legítimo exercício do poder-dever de zelar pela segurança jurídica e econômica da futura contratação, desclassificando uma proposta que se revelou, ao final do processo de apuração, materialmente defeituosa e de risco inaceitável para o erário.

2.2 DA REGULARIDADE DA HABILITAÇÃO DA EMPRESA RECORRIDA

A alegação da Recorrente de que a proposta da ROCEL seria inexecutável por zerar custos de vale-transporte, uniformes e EPIs parte de uma premissa juridicamente equivocada, qual seja, a de que toda e qualquer planilha de custos em uma licitação deve ser analisada com o mesmo nível de rigor em todas as suas rubricas.

A profundidade da análise da planilha de custos é diretamente proporcional ao risco que a Administração corre, especialmente no que tange à responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas. Por essa razão, a doutrina e a jurisprudência do TCU são uníssonas em exigir um detalhamento exaustivo e uma análise rigorosa em contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Nesses contratos, a mão de obra é o próprio cerne do serviço, e a Administração precisa se certificar de que todos os custos (salários, encargos, benefícios) estão devidamente provisionados para mitigar o risco de ser acionada na Justiça do Trabalho, nos termos da Súmula 331 do TST.

O objeto *sub examine*, contudo, possui natureza jurídica distinta. Trata-se de um contrato de fornecimento por demanda, cujo escopo é a entrega de um produto final (refeições), e não a alocação de postos de trabalho à disposição da Administração. Nesse modelo, a planilha de custos apresentada pelo licitante tem um caráter mais informativo do que vinculante em cada uma de suas linhas. O foco da análise de exequibilidade desloca-se da microgestão de custos internos para a aferição do preço final global e sua compatibilidade com a realidade do mercado.

Ao apresentar rubricas com valor zero, a empresa ROCEL não está declarando que seus funcionários não usarão uniformes ou que não arcará com o vale-transporte. Pelo contrário, está fazendo uma declaração de eficiência e estratégia empresarial no sentido de que tais custos são absorvidos por sua estrutura geral (custos indiretos, ganhos de escala, logística otimizada) ou que representam um investimento cujo retorno será obtido pela conquista do contrato.

Como bem apontado nas contrarrazões e acatado pela Agente de Contratação, essa estratégia de precificação é um risco que corre inteiramente por conta do particular. Juridicamente, ao zerar um item de custo específico, a empresa renuncia expressamente ao direito de, no futuro, pleitear um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com base na variação dos preços daquele item específico. Para a Administração, essa renúncia representa uma segurança adicional.

Portanto, a conduta da Comissão Técnica, validada pela Agente de Contratação, foi precisa e correta. Verificou-se que o preço final ofertado pela ROCEL era competitivo e exequível, e que a empresa possuía estrutura para honrar seu compromisso. A forma como a empresa estrutura seus custos internos para chegar àquele preço final é matéria de sua exclusiva gestão empresarial, não cabendo à Administração interferir, desde que o resultado (um preço exequível e vantajoso) seja alcançado. A habilitação, sob este prisma, foi perfeitamente regular.

Não obstante, a Recorrente, em mais uma tentativa de invalidar a habilitação da empresa vencedora, ainda busca criar um requisito de habilitação quantitativo que jamais existiu no instrumento convocatório. Tal manobra argumentativa colide frontalmente com um dos pilares do direito administrativo licitatório, qual seja o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, hoje expressamente consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Este princípio estabelece que o edital é a lei interna da licitação, vinculando, em todos os seus termos, tanto a Administração quanto os licitantes. Dele decorre o princípio do julgamento objetivo, que impõe ao agente de contratação o dever de julgar as propostas e a habilitação estritamente de acordo com os critérios previamente

definidos, sendo-lhe vedado criar, suprimir ou alterar exigências no curso do procedimento.

In casu, o julgamento da Pregoeira (ID nº 0762819) é bastante claro ao transcrever a regra editalícia aplicável (item 10.5), que se limitava a exigir a apresentação de atestado que comprovasse o fornecimento de materiais compatíveis com o objeto a ser licitado. O edital, em momento algum, estipulou um percentual mínimo ou um quantitativo absoluto de itens que deveriam ser comprovados.

Ao argumentar que o fornecimento de 54.100 unidades de kit lanche seria irrisório frente ao volume total licitado, a Recorrente não está interpretando o edital, mas sim tentando reescrevê-lo, inserindo uma barreira quantitativa que a própria Administração, ao elaborar as regras, optou por não incluir. Se a Administração quisesse exigir a comprovação de, por exemplo, 50% do quantitativo, deveria tê-lo feito de forma expressa no edital, conforme faculta o art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Não o fazendo, limitou sua análise à compatibilidade qualitativa e à similaridade do objeto.

O verbo "admitir" inserto na norma denota permissão, uma opção discricionária do gestor público no momento da elaboração do edital. A Administração, no presente caso, optou por não exercer essa faculdade, focando a análise na similaridade e compatibilidade do objeto. Essa escolha, além de legal, amplia a competitividade do certame. Tentar impor, em fase recursal, um requisito quantitativo que a Administração legalmente optou por não incluir, é uma afronta direta ao princípio da vinculação ao edital e ao planejamento do certame.

Ademais, a crítica da Recorrente sobre a natureza dos serviços (comparando "coffee break" a "kit lanche") também não se sustenta. O inciso II do mesmo art. 67 estabelece que a comprovação se dará pela execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. A lei fala em similaridade, não em identidade. Cabe à Administração, dentro de sua margem de discricionariedade técnica, avaliar se a logística de fornecer um serviço de coffee break confere à empresa a experiência necessária para fornecer kit lanches. A decisão de que os serviços são compatíveis está, portanto, amparada pela lei e pelo princípio do formalismo moderado.

À propósito, a jurisprudência é pacífica em rechaçar o formalismo exacerbado e a criação de exigências restritivas não previstas no ato convocatório, como bem ilustra o julgado a seguir. Veja-se:

EMENTA AGRAVO DE INSTRUMENTO — AÇÃO ORDINÁRIA — LICITAÇÃO PÚBLICA — ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA — INABILITAÇÃO DA LICITANTE — FORMALISMO EXACERBADO — PRECEDENTES DO STJ — AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA IDÊNTICO AO OBJETO LICITADO — DESNECESSIDADE E ILEGALIDADE — RECURSO NÃO PROVIDO — AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. Ausente a devida motivação, é defeso à administração impor exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. A melhor inteligência da norma insita no art. 30 da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos, quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis. Os rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir a interpretação contrária à finalidade da lei, notadamente em se tratando de concorrência pública, na qual a existência de vários interessados é benéfica, na exata medida em que facilita a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa (Lei 8.666/93, art. 3º). Em razão do julgamento do mérito do Agravo de Instrumento, resta prejudicado o agravo interno, ante a perda superveniente do objeto. (TJ-MT 10110367820198110000 MT, Relator.: MARCIO APARECIDO GUEDES, Data de Julgamento: 10/11/2021, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 25/11/2021)

Portanto, a decisão da Agente de Contratação, ao aceitar os atestados da ROCEL com base na similaridade e compatibilidade dos serviços, sem se ater a um critério quantitativo não previsto, não foi um ato de leniência, mas sim de estrita legalidade. A Administração aplicou corretamente o princípio do formalismo moderado, respeitou a vinculação ao edital e, com isso, garantiu a competitividade do certame, em perfeita sintonia com o ordenamento jurídico.

Por fim, o último ponto da impugnação da Recorrente à habilitação da empresa ROCEL reside em um formalismo que não encontra amparo na doutrina, na jurisprudência e, crucialmente, nem mesmo no próprio edital do certame. A tese de que os atestados emitidos em nome da filial não poderiam ser aproveitados pela matriz licitante é juridicamente insustentável.

De fato, a matéria é regida pelo princípio da unicidade da pessoa jurídica. Para o direito, a empresa é uma entidade una, dotada de personalidade jurídica própria. A distinção entre matriz e filial é de natureza meramente operacional e administrativa, designando diferentes estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica, que compartilham a mesma raiz de CNPJ, o mesmo contrato social, o mesmo patrimônio e, para o que importa ao caso, a mesma capacidade técnica.

A experiência, o *know-how* e a expertise adquiridos por um estabelecimento (a filial) na execução de um contrato são, por consequência lógica e jurídica, incorporados ao acervo técnico da empresa como um todo. A capacidade técnica não é um atributo de um endereço ou de um CNPJ específico, mas da organização empresarial que o detém. Tentar cindir essa capacidade é artificial e contrário à realidade jurídica e econômica.

É fundamental distinguir a capacidade técnica da regularidade fiscal. Para fins tributários, de fato, cada estabelecimento possui obrigações autônomas. Contudo, essa separação funcional não se estende à qualificação técnica ou econômico-financeira, que pertencem à pessoa jurídica em sua unidade.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1546/2020 – Plenário (TC 016.897/2020-0), ao analisar caso similar, detalhou a correta interpretação da matéria. A Corte de Contas estabelece uma distinção fundamental entre os documentos de regularidade fiscal e os de capacidade técnica no seguinte sentido:

a) **Regularidade Fiscal:** Para fins tributários, cada estabelecimento (matriz ou filial) possui um domicílio fiscal próprio (art. 127, II, do CTN). Portanto, os documentos de regularidade fiscal devem, em regra, corresponder ao CNPJ do estabelecimento que participa da licitação.

b) **Capacidade Técnica:** O mesmo rigor não se aplica aos atestados de capacidade técnica. A expertise e a experiência operacional pertencem à empresa como um todo, não a um de seus estabelecimentos isoladamente. No referido acórdão, o TCU reafirma seu entendimento, citando o Acórdão 1.277/2015-Plenário, e conclui de forma inequívoca. Veja-se:

[...] Por outro lado, os atestados de capacidade técnica ou de responsabilidade técnica podem ser apresentados em nome e com o número do CNPJ da matriz ou da filial da empresa, consoante Acórdão 1.277/2015-TCU-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo), conforme excerto do relatório acolhido pelo relator, abaixo transcrito: 9.2.4.5. Também não há problema na utilização de atestado de capacidade técnica com CNPJ da matriz, pois, como deixou claro a Administração em sua resposta ao recurso administrativo da Representante, "a capacitação técnico-profissional e técnico-operacional está ligada ao organismo da empresa que são transmitidas da matriz a todas as filiais ou vice-versa". 8. Nesse caso, conforme argumentado pelo INSS, o procedimento adotado no certame é aquele manifestado no mencionado Acórdão 1.277/2015-TCU-Plenário. Observa-se que essa situação tem suporte na supracitada ressalva explicitada na parte final dos itens 9.9 e 9.41 do edital, concernente à salvaguarda de exceções legalmente permitidas, entre elas a apresentação do atestado de capacidade técnica com CNPJ da matriz e/ou da filial, irrestritamente.

O argumento da Recorrente, portanto, vai de encontro à jurisprudência pacificada do TCU. Contudo, o ponto que resolve definitivamente a regularidade do ato da Agente de Contratação é a previsão expressa no próprio instrumento convocatório. O item 19.4, alínea "a", do Edital estabelece:

*[...] 19.4. Todos os documentos apresentados para habilitação deverão estar obrigatoriamente em nome da empresa que participar do presente certame e, deverão conter o mesmo CNPJ e endereço respectivo: a) Se o licitante **for a matriz**, todos os documentos deverão estar em nome da matriz ou, se **for a filial**, todos os documentos deverão estar obrigatoriamente em nome desta, exceto aqueles que pela própria natureza, **comprovadamente**, forem emitidos somente em nome da matriz. A referida comprovação, que é obrigatória, é de exclusiva responsabilidade do licitante.*

Esta cláusula não deixa margem para dúvidas. O edital previu e autorizou a apresentação de documentos entre os estabelecimentos da empresa. A decisão da Agente de Contratação, portanto, não foi apenas uma aplicação de um princípio geral do direito ou de uma jurisprudência, mas o cumprimento literal de uma regra expressa do edital.

Dessa forma, a aceitação dos atestados da filial da empresa ROCEL foi um ato duplamente legítimo, amparado pelo princípio da unicidade da pessoa jurídica, validado pela jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União e, acima de tudo, expressamente autorizado pelas regras do edital. A impugnação da Recorrente, neste ponto, é manifestamente improcedente.

2.3 A DECISÃO ADMINISTRATIVA SOB A ÓTICA DA LINDB

Para além da análise estrita da Lei nº 14.133/2021, a correção da decisão proferida pela Agente de Contratação e, por conseguinte, a recomendação de sua manutenção por esta autoridade superior, encontram sólido amparo nos princípios e diretrizes introduzidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei nº 13.655/2018. Esta reforma legislativa representou um marco, exigindo do administrador público uma postura que transcenda o mero legalismo formal e incorpore uma análise pragmática e consequencialista de seus atos.

O art. 20 da LINDB é categórico ao vedar que decisões sejam tomadas com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as suas consequências práticas. No presente caso, a atuação da Administração Pública, tanto ao desclassificar a Recorrente quanto ao habilitar a Recorrida, foi um exemplo de aplicação concreta deste preceito.

A decisão de desclassificar a proposta da empresa R M P ROMERO LTDA (R.K. REFEIÇÕES) não se fundamentou em um excesso de formalismo ou em um apego a valores jurídicos abstratos de perfeição documental. Pelo contrário, foi uma decisão eminentemente pragmática, que ponderou as consequências práticas de se contratar com base em uma proposta materialmente defeituosa.

A Administração, ao conceder duas oportunidades de saneamento, cumpriu o rito legal. A persistência de erros grosseiros e inconsistências insanáveis na planilha de custos da Recorrente não representava um mero vício formal, mas sim um risco concreto e iminente para a futura execução contratual. As consequências práticas de se ignorar tais falhas seriam:

a) Insegurança jurídica e econômica, pois um contrato nascido de uma proposta com custos incertos e contraditórios seria uma fonte perene de conflitos, pleitos de reequilíbrio e aditivos, gerando enorme instabilidade e custos administrativos;

b) Risco de inexecução contratual, na medida em que a incapacidade da licitante de demonstrar a viabilidade de seus próprios preços é o mais forte indicio de que o contrato não seria cumprido nos termos pactuados, o que resultaria em prejuízo direto ao interesse público, com a possível interrupção do fornecimento de refeições; e

c) Violação da eficiência, vez que a gestão de um contrato problemático consumiria recursos públicos (horas de trabalho de fiscais, pareceres jurídicos, processos sancionatórios) desproporcionais, em flagrante ofensa ao princípio da eficiência (art. 37, CF).

Portanto, a desclassificação foi a medida que, à luz do art. 20 da LINDB, melhor atendeu à necessidade de evitar consequências desastrosas para a Administração, privilegiando a segurança e a estabilidade da futura relação contratual.

De forma análoga, a decisão de manter a habilitação da empresa ROCEL, rechaçando as teses da Recorrente, também se alinha ao espírito da LINDB. Acolher os argumentos da Recorrente significaria invalidar um ato com base em formalismos que não representam qualquer risco concreto, gerando consequências práticas negativas.

Assim, invalidar a habilitação pela apresentação de atestado da filial seria ignorar a realidade empresarial e o princípio da unicidade, sacrificando a competitividade em nome de uma burocracia que o próprio edital e a jurisprudência do TCU já afastaram. E, invalidar a habilitação pela ausência de quantitativos mínimos nos atestados, seria criar um requisito não previsto, punindo a Administração por sua escolha legítima (e amparada pelo art. 67 da Lei 14.133/21) de não restringir o certame, o que poderia levar à perda de uma proposta vantajosa.

A Agente de Contratação, ao validar a habilitação da ROCEL, considerou os obstáculos e as dificuldades reais do gestor (art. 22 da LINDB) e evitou o formalismo excessivo, que, no caso, seria prejudicial ao interesse público. A

decisão prestigia a busca pela proposta mais vantajosa, sem descuidar da segurança, pois os pontos questionados pela Recorrente não representavam riscos materiais, ao contrário dos vícios encontrados na própria proposta da Recorrente.

Em suma, a conduta da Administração no presente certame demonstra uma aplicação madura e responsável do direito. As decisões não foram tomadas em um vácuo normativo, mas sim com base em uma análise concreta dos fatos, dos riscos e das consequências de cada ato, em perfeita sintonia com o pragmatismo e a busca pela segurança jurídica e eficiência que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro hoje impõe a todo gestor público.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com fundamento na análise jurídica detalhada, esta Assessoria Jurídica conclui que os atos praticados pela Agente de Contratação no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90009/2026 foram conduzidos em estrita conformidade com a legislação aplicável e os mais modernos princípios que regem a Administração Pública.

A desclassificação da Recorrente, R M P ROMERO LTDA (R.K. REFEIÇÕES), não configurou excesso de formalismo, mas sim um ato de cautela indispensável diante de erros materiais insanáveis que comprometiam a segurança e a exequibilidade da proposta. A Administração cumpriu o rito do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, concedendo o contraditório, mas o ônus da prova, que recaía sobre a licitante, não foi cumprido.

Por outro lado, a habilitação da empresa ROCEL - COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO LTDA mostrou-se correta, ao prestigiar o formalismo moderado, a vinculação ao edital e a busca pela proposta mais vantajosa, em plena sintonia com a jurisprudência do TCU e as diretrizes pragmáticas da LINDB.

Assim, com fundamento nos princípios da legalidade, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da eficiência, e em observância aos dispositivos da LINDB, **OPINA-SE** pela adoção das seguintes providências:

a) Pelo **CONHECIMENTO** do recurso administrativo interposto pela empresa R M P ROMERO LTDA (R.K. REFEIÇÕES), por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pelo seu **INDEFERIMENTO INTEGRAL**;

b) Pela **MANUTENÇÃO** da decisão da Agente de Contratação que desclassificou a proposta da empresa R M P ROMERO LTDA (R.K. REFEIÇÕES) e declarou vencedora do certame a empresa ROCEL - COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO LTDA;

c) Pela **ADJUDICAÇÃO** do objeto em favor da empresa ROCEL - COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO LTDA, para que o ato produza seus devidos efeitos jurídicos.

d) **DETERMINAR** a notificação dos interessados sobre o teor da decisão, bem como a sua devida publicação, para fins de publicidade e eficácia.

É o parecer, que se submete à elevada consideração superior.

JUAN IRINEU SILVA BELLINE KASPROVICZ

Assessor Técnico Jurídico

Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Juan Irineu Silva Bellione Kasprovicz, Assessor(a)**, em 16/04/2026, às 13:51, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0799248** e o código CRC **41BC30B9**.



002.000242/2025-40

0799248v22