

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Pregão Eletrônico nº 013/2025 – Processo nº 049/2025

Objeto: registro de preços contratação de empresa para fornecimento de dieta enteral, fórmulas lácteas e suplementos alimentares, a fim de atender pacientes com diversas patologias em especial, oncológicos e desnutridos que necessitam de suporte nutricional e vinculados à Secretaria de Saúde e Medicina Preventiva, pelo prazo de 12 (doze) meses

Recorrente (itens 06 e 09): Cholmed Comercial Hospitalar LTDA – CNPJ nº 07.569.029/0001-38

Recorrente (item 03): União Nutricional LTDA – CNPJ nº 39.835.028/0001-84

Recorrida (item 06): Humana Alimentar - Distribuidora de Medicamentos e Produtos Nutricionais LTDA – CNPJ nº 02.786.436/0001-83

Recorrida (item 09): União Nutricional LTDA – CNPJ nº 39.835.028/0001-84

Data da sessão pública: 14/08/2025, às 09h00

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de recurso administrativo interposto, tempestivamente, pelas empresas acima indicadas, doravante denominadas RECORRENTES, cujas razões serão delineadas em seguida.

As razões recursais foram juntadas no Portal de Compras de Angatuba (licitaangatuba.com.br), bem como as contrarrazões apresentadas pela recorrida.

A íntegra das razões e das contrarrazões do referido Pregão estão disponíveis ao público em geral no Portal mencionado.

Assim sendo, atendidos os pressupostos de admissibilidade recursal, quais sejam, *sucumbência*, *tempestividade*, *legitimidade*, *interesse* e *motivação* (Acórdão 1.929/2013-TCU-Plenário), este Pregoeiro tomou conhecimento dos fatos, para a luz dos preceitos legais e das normas editalícias que regem a matéria, analisar os fundamentos apresentados.

2. DO RECURSO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos incisos I e II do art. 165, a unicidade quanto ao momento de efetivação da interposição do recurso (com a apresentação das razões recursais) e quanto à apreciação do pleito recursal:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

- I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:
 - a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
 - b) julgamento das propostas;
 - c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
 - d) anulação ou revogação da licitação;
 - e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;
- II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a

ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I do **caput** deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do **caput** deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do **caput** deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

O prazo para a apresentação de recursos encerrar-se-ia em 19 de agosto de 2025, e o de contrarrazões em 22 de agosto de 2025. A decisão do Pregoeiro deverá ser proferida até 27 de agosto de 2025.

3. DAS ALEGAÇÕES DAS RECORRENTES

3.1. Cholmed Comercial Hospitalar LTDA (itens 06 e 09)

A recorrente manifesta seu inconformismo com a classificação de propostas concorrentes para os itens 06 e 09 do certame, fundamentando suas razões no descumprimento das especificações técnicas fixadas no Termo de Referência, o que, em sua ótica, viola os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

Em relação ao item 06, a recorrente impugna a classificação da empresa **Humana Alimentar (1ª classificada)**, alegando que o produto por ela ofertado, "Trophic Soya", não atende aos requisitos de fórmula **hipercalórica e hiperproteica**. Aponta que o produto possui densidade calórica de 1,2 kcal/ml e teor proteico de aproximadamente 15% do Valor Energético Total (VET), em manifesta desconformidade com a exigência editalícia de 1,5 kcal/ml e, no mínimo, 20% do VET em proteínas. Diante disso, pleiteia a desclassificação da referida concorrente.

Ainda no item 06, a recorrente sustenta que a proposta da empresa **Nutriport (2ª classificada)** é omissa e defeituosa, pois não apresenta a marca nem a especificação técnica do produto ofertado. Tal lacuna, segundo a recorrente, inviabiliza a aferição de conformidade com o edital, tornando a proposta inapta e impondo sua necessária desclassificação. Como consequência, requer que sua própria proposta seja considerada vencedora para o item.

Quanto ao item 09, a recorrente aponta que as empresas **União Nutricional e Humana Alimentar** ofertaram o produto "TCM AGE 250 ml - Nuteral", cuja formulação não contém **óleo de coco**. Tal fato contraria frontalmente o descritivo técnico, que exigia especificamente uma composição de 70% de óleo de coco. Caracterizado o descumprimento, pleiteia a desclassificação das demais licitantes em ambos os itens e o consequente reconhecimento de sua proposta como vencedora.

3.2. União Nutricional LTDA (item 03)

A recorrente interpõe recurso administrativo em face do ato que a desclassificou do **Item 03** do certame, no

qual havia se sagrado primeira colocada. A decisão administrativa fundamentou-se na constatação de que o produto ofertado, "Total Nutrition 400g", estaria em desacordo com as especificações do Termo de Referência, por supostamente conter lactose, ser isento de fibras e possuir um teor de lipídeos de 34%, superior ao teto de 30% fixado no edital.

O argumento central da recorrente para reverter a decisão reside na alegação de que o próprio instrumento convocatório contém uma **contradição interna**. A empresa sustenta que as especificações técnicas exigidas pela Administração são incompatíveis com as características dos produtos indicados como **marca de referência**, "Ensure" e "Nutren 1.0". Segundo a licitante, tal fato evidencia um vício na formulação do descritivo, tornando impossível a qualquer empresa apresentar um produto que atenda, simultaneamente, a todos os critérios estabelecidos.

Para corroborar sua tese, a recorrente detalha que o produto de referência "Ensure" contém lactose, enquanto o edital exige isenção, e que o produto "Nutren 1.0", também de referência, não possui fibras, embora o edital as exija. Diante dessa flagrante incompatibilidade, a União Nutricional argumenta que não existe no mercado um produto que satisfaça a totalidade das exigências.

Por fim, a empresa defende que o processo licitatório deve visar à seleção da proposta mais benéfica ao paciente, relativizando o rigor formalista diante de um edital com vícios em seu descritivo. Com base nesses argumentos, pleiteia o conhecimento e o provimento do recurso para que sua desclassificação seja tornada sem efeito, com a consequente reanálise de sua proposta e a retomada de sua participação no certame.

4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. Humana Alimentar - Distribuidora de Medicamentos e Produtos Nutricionais LTDA (item 06)

Em sede de contrarrazões, a empresa Humana Alimentar refuta veementemente as alegações da recorrente **Cholmed**, afirmando que o recurso se fundamenta em um **equivoco manifesto** sobre o produto efetivamente ofertado.

A recorrida esclarece que sua proposta para o item 06 não foi o produto "Trophic Soya" (versão normocalórica/normoproteica, com 1,2 kcal/ml), como alegado pela recorrente, mas sim o produto "**Trophic Soya 1.5**", da mesma marca Prodiet.

Sustenta que o "Trophic Soya 1.5" é um produto distinto, especificamente formulado para ser **hipercalórico (1,5 kcal/ml)** e **hiperproteico**, atendendo, portanto, de forma integral e precisa a todas as especificações técnicas exigidas no instrumento convocatório para o item 06.

Dessa forma, a **Humana Alimentar** argumenta que a impugnação da recorrente é improcedente, pois está "totalmente deslocada da realidade dos autos", ao analisar um produto diverso daquele que foi objeto da proposta vencedora. A empresa destaca que o produto ofertado corresponde, inclusive, a uma das marcas de referência indicadas no edital ("Trophic 1.5"), não restando qualquer margem para sua desclassificação.

Ao final, requer o **indeferimento integral do recurso** interposto pela **Cholmed**, a manutenção de sua classificação como vencedora do item 06 e o reconhecimento de que a alegação da recorrente é improcedente, por se basear em premissa fática equivocada.

5. DA ANÁLISE DO RECURSO

Analisadas as razões recursais e as respectivas contrarrazões, e à luz das normas de regência e da jurisprudência aplicável, as controvérsias centrais do presente julgamento cingem-se a três pontos principais:

- I. Aferir a conformidade da proposta da empresa **Humana Alimentar** para o **item 06**, verificando se o produto

efetivamente ofertado corresponde às especificações de fórmula hipercalórica e hiperproteica, conforme exigido no Termo de Referência;

II. Examinar a alegação de que a proposta da empresa **União Nutricional** para o **item 03** foi indevidamente desclassificada, avaliando a tese de que o próprio Termo de Referência conteria vícios insanáveis em seu descritivo técnico, por apresentar especificações conflitantes com as marcas indicadas como referência; e

III. Analisar a conformidade da proposta da empresa **União Nutricional** para o **item 09**, verificando se o produto efetivamente ofertado corresponde às especificações de 70% de óleo de coco, conforme exigido no Termo de Referência.

I. Conformidade da proposta da empresa Humana Alimentar para o Item 06, verificando se o produto efetivamente ofertado corresponde às especificações de fórmula hiperproteica, conforme exigido no Termo de Referência

A controvérsia neste ponto reside na aparente contradição do próprio Termo de Referência. Conforme bem apontado pela recorrente **Cholmed**, a Resolução da Diretoria Colegiada - **RDC nº 21/2015 da ANVISA**, em seu Anexo IV, define como "hiperproteica" a fórmula para nutrição enteral cuja quantidade de proteínas seja igual ou superior a 20% do valor energético total (VET).

Ocorre que o TR, para o item 06, ao mesmo tempo em que exige uma fórmula "hiperproteica", indica como marcas de referência produtos que, em suas versões padrão, não atendem a este critério. Tal inconsistência no instrumento induz a erro e gera insegurança aos licitantes, pois cria um paradoxo: seguir a especificação "hiperproteica" ou a indicação da marca de referência.

A empresa **Humana Alimentar**, em suas contrarrazões, esclarece ter ofertado a versão "Trophic Soya 1.5", que seria hiperproteica. Contudo, a falha original reside na má formulação do descritivo pelo próprio órgão licitante, que vincula o certame a um requisito técnico incompatível com as referências de mercado que ele mesmo apontou. Essa falha macula a competitividade e a isonomia, tornando a análise objetiva das propostas prejudicada. Diante de um vício insanável, neste caso, a descrição do produto que a Administração pretende adquirir, a anulação do item é a medida que se impõe para resguardar a legalidade e o interesse público, sendo inviável a classificação de qualquer proposta.

Quanto à alegação da recorrente de que a proposta da Nutriport (2ª classificada) deveria ser desclassificada por omissão da marca, tal argumento perde o objeto diante da anulação do item. Ademais, a mera ausência do preenchimento de um campo não obrigatório no sistema eletrônico não caracteriza, por si só, uma proposta omissa, uma vez que a análise de mérito se dá sobre os documentos anexados, a serem solicitados apenas do licitante vencedor.

II. Alegação de que a proposta da empresa União Nutricional para o item 03 foi indevidamente desclassificada, avaliando a tese de que o próprio Termo de Referência conteria vícios insanáveis em seu descritivo técnico, por apresentar especificações conflitantes com as marcas indicadas como referência

A análise deste ponto é análoga à do item anterior. O item 03, que já se encontra com o status de "Fracassado" no sistema, padece do mesmo vício de origem: o descritivo técnico é incompatível com as marcas de referência. O TR exige, simultaneamente, um produto "isento de lactose" e com "presença de fibras", porém, indica como referência os produtos "Ensure" (que contém lactose) e "Nutren 1.0" (que não contém fibras).

A inconsistência apresentada torna a exigência impraticável, pois, conforme alegado pela recorrente **União Nutricional**, não há no mercado produto que atenda a todas as especificações conflitantes. A manutenção do status de "Fracassado" para o item 03 é, portanto, a única medida cabível, pois não há como classificar a proposta da

recorrente ou de qualquer outra licitante de forma isonômica e justa.

III. Conformidade da proposta da empresa União Nutricional para o item 09, verificando se o produto efetivamente ofertado corresponde às especificações de 70% de óleo de coco, conforme exigido no Termo de Referência

A análise deste item exige um rigor metodológico consistente com as decisões tomadas para os itens 03 e 06, sob pena de a Administração incorrer em grave contradição e violar a isonomia do certame. A recorrente **Cholmed** aponta que o produto ofertado pela primeira colocada, **União Nutricional** ("TCM AGE" da marca Nuteral), não atende à especificação constante no TR, que exige expressamente uma composição com "70% de óleo de coco".

A ora recorrida, em sua defesa, não apresentou contrarrazões para este item específico, mas a análise de sua proposta é um dever de ofício da Administração.

Em diálogo com o setor técnico responsável, foram ponderadas as características do produto ofertado frente à finalidade terapêutica do item, que é o fornecimento de Triglicerídeos de Cadeia Média (TCM). Contudo, na análise conjunta, prevaleceu o entendimento de que as especificações objetivas do TR são soberanas. Após uma avaliação aprofundada sobre as implicações jurídicas de se flexibilizar um requisito expresso, e em estrita observância aos princípios que regem a licitação pública, concluiu-se que o rigor legal deveria se sobrepor à interpretação puramente finalística, não havendo, portanto, como classificar a proposta.

O princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é a pedra angular do processo licitatório. Ele estabelece que o edital é a lei interna do certame, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes. O descritivo do item 09 foi claro e pormenorizado ao exigir um produto que contivesse "70% de óleo de coco". Esta não era uma recomendação, mas um requisito técnico objetivo. O produto ofertado pela **União Nutricional**, conforme sua própria ficha técnica, **não contém óleo de coco**, configurando um descumprimento objetivo e frontal da especificação.

A cláusula que permite a oferta de produto de "qualidade igual ou superior" não é um salvo-conduto para ignorar requisitos técnicos mínimos. Sua aplicação correta pressupõe que o produto ofertado **primeiramente atenda a todas as especificações obrigatórias do descritivo** e, somente então, possa ser avaliado por características adicionais que o tornem superior. Ela não pode ser invocada para justificar o descumprimento de um critério expresso, pois isso transformaria o julgamento objetivo em uma análise subjetiva e discricionária, o que é vedado.

Vejamos o que jurisprudência ecoa sobre o tema, como a **Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União – TCU**¹:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Relativo à vinculação ao instrumento convocatório, o **Acórdão 759/2025-TCU-Plenário**² prediz:

¹ **Súmula nº 177 – TCU**: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/princ%25C3%25ADpio/COPIAAREA%253A%2522Licita%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>

² **Acórdão 759/2025-TCU-Plenário**: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/especifica%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520t%25C3%25A9cnicas/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/2/sinonimos%253Dtrue>

É irregular a aceitação de produto diferente daquele constante nas especificações definidas pelo edital, por afrontar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar o valor das propostas e a intenção de potenciais licitantes em participar do certame.

Ademais, aceitar a proposta da **União Nutricional** criaria uma **inconsistência insanável** com as decisões tomadas para os itens 03 e 06. Naqueles casos, a Administração prezou pelo formalismo e pela legalidade estrita ao identificar vícios nos descritivos, optando por anular os itens para garantir a isonomia e a segurança jurídica. Adotar uma interpretação flexível e finalística apenas para o item 09 seria adotar "dois pesos e duas medidas", ferindo o princípio da isonomia e o dever de manter uma atuação coerente. Tal ato poderia ser interpretado como um favorecimento indevido, beneficiando uma empresa que não aderiu estritamente às regras, em detrimento de outras que possam ter se absterido de competir justamente por não possuírem um produto com a exata composição exigida.

Diante do exposto, em estrita observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo, e para manter a coerência decisória no âmbito deste certame, **a proposta da empresa União Nutricional para o item 09 deve ser desclassificada**, por não atender à especificação técnica obrigatória referente à composição com "70% de óleo de coco", nos termos do **art. 59, II, da Lei nº 14.133/2021**.

Conclusão

Diante do exposto, e considerando a necessidade de respeito absoluto às disposições legais e editalícias que regem o certame, bem como a imperatividade de garantir a isonomia entre os licitantes e a coerência dos atos administrativos, conclui-se:

I. Que os itens 03 e 06 do Termo de Referência padecem de vício insanável, por conterem especificações técnicas conflitantes com as próprias marcas indicadas como referência, o que viola o julgamento objetivo, impondo-se a anulação dos referidos itens;

II. Que a proposta da empresa **Humana Alimentar** para o item 06, ainda que se alegue corresponder a uma versão específica do produto, não pode ser classificada em razão da nulidade do item, conforme exposto acima;

III. Que a proposta da empresa **União Nutricional** para o item 09 não atende à especificação técnica obrigatória de conter "70% de óleo de coco", devendo ser desclassificada em estrita observância ao princípio da vinculação ao edital e para manter a coerência com o rigor aplicado na análise dos demais itens; e

IV. Que, desclassificada a primeira colocada do item 09, impõe-se o dever de analisar a proposta da licitante subsequente na ordem de classificação, a empresa **Cholmed Comercial Hospitalar LTDA**, para aferir sua conformidade com as exigências editalícias.

6. DA DECISÃO

A licitação tem como finalidade atender ao interesse público e selecionar a proposta mais vantajosa que atenda às exigências do instrumento convocatório, o qual se torna lei entre as partes, respeitando também os princípios constitucionais e administrativos.

As ações do Pregoeiro são fundamentadas na legislação e nas exigências do edital e anexos do **Pregão Eletrônico nº 013/2025**. Essas ações respeitam os princípios de legalidade, eficiência, razoabilidade, isonomia, proporcionalidade e do julgamento objetivo, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Por todo exposto e segundo entendimento dos princípios mencionados, em consonância com os ditames da Lei nº 14.133/2021, dos termos do edital e todos os atos até então praticados, bem como em atenção ao recurso impetrado pelas Recorrentes, DECIDO:

I. NEGAR PROVIMENTO ao recurso da empresa **União Nutricional LTDA** referente ao item 03, mantendo o status de "Fracassado" para o item, em razão de vício insanável no descritivo técnico do TR que impede a classificação de qualquer proposta de forma isonômica;

II. DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso da empresa **Cholmed Comercial Hospitalar LTDA** referente ao item 06, não para declará-la vencedora, mas para anular o item 06 do certame, por vício insanável em seu descritivo técnico, o que torna nula a classificação da empresa **Humana Alimentar** e impede a análise das propostas subsequentes para este item;

III. DAR PROVIMENTO ao recurso da empresa **Cholmed Comercial Hospitalar LTDA** referente ao Item 09, para DESCLASSIFICAR a proposta da empresa **União Nutricional LTDA**, por descumprimento de especificação técnica obrigatória prevista no TR, nos termos do art. 59, II, da Lei nº 14.133/2021; e

IV. Como consequência da decisão do inciso anterior, convocar a licitante remanescente na ordem de classificação do item 09, a empresa **Cholmed Comercial Hospitalar LTDA**, para a análise de sua proposta.

Encaminhe-se os autos à autoridade superior para análise, consideração e decisão final sobre o recurso administrativo em tela.

Angatuba/SP, 27 de agosto de 2025.



Bruno Augusto de Oliveira Neves

Pregoeiro/Agente de Contratação