SENTENÇA

PROCESSO: TC-016807.989.23.

REPRESENTANTE: Bom Apetit Alimentação Ltda.

REPRESENTADO: Centro de Atenção Integral à Saúde – Clemente Ferreira – Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo.

ASSUNTO: **Representação** para a apuração de supostas irregularidades praticadas durante o procedimento do Pregão Eletrônico CCFL-PE nº 22/2023, do tipo menor preço, promovido pelo Centro de Atenção Integral à Saúde - Clemente Ferreira - Secretaria da Saúde, objetivando a prestação de serviços de nutrição e alimentação hospitalar, destinada a pacientes, acompanhantes, servidores e empregados, visando ao fornecimento de dietas, dietas especiais, dietas enterais e fórmulas lácteas.

INSTRUÇÃO: UR-01 / DSF-II.

ADVOGADA: Raira Vláxio Azevedo, OAB/SP nº 481.123.

RELATÓRIO

Em exame ***Representação*** formulada por Bom Apetit Alimentação Ltda, comunicando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 22/2023, promovido pelo Centro de Atenção Integral à Saúde - Clemente Ferreira - Secretaria da Saúde, que objetivou a prestação de serviços de nutrição e alimentação hospitalar, destinada a pacientes, acompanhantes, servidores e empregados, visando ao fornecimento de dietas, dietas especiais, dietas enterais e fórmulas lácteas.

Na petição inicial (*evento 1.1*), a ***Representante*** insurge contra o fato de ter sido inabilitada pela ausência de cumprimento dos requisitos de qualificação técnica presentes no instrumento convocatório.

Alega que o edital exigiu apresentação de atestados de serviços similares em contratos de mesma natureza e porte correspondentes a 50% do objeto da licitação e que apresentou 05 atestados que, somados, atendiam ao objeto da licitação. Todavia, o Pregoeiro entendeu que os documentos apresentados não estavam de acordo com as exigências do edital.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

Sustenta que o Pregoeiro, na análise dos atestados, agiu de forma arbitrária ao exigir comprovação de fornecimento específico de determinadas dietas e ao não promover a soma dos atestados, em contradição ao disposto no próprio instrumento convocatório.

Discorre que foi interposto recurso, o qual veio a ser indeferido pelo Pregoeiro e pela Autoridade Superior.

Elenca diversos julgados com posicionamentos de Tribunais relacionados à matéria em questão.

Por fim, requer a anulação do ato de sua inabilitação e, por consequência, dos atos posteriores.

Instada a se manifestar, a ***Unidade Regional de Araçatuba***, responsável pela instrução do feito, concluiu pela **procedência** da presente representação (*evento 50.*7).

A ***Fiscalização*** informou que as exigências do edital sobre a qualificação técnica estão em conformidade com a Lei Federal nº 8.666/1993, notadamente com o art. 30, II, §1º e §3º, bem como com a jurisprudência desta E. Corte (Súmula nº 24), inclusive no que se refere à possibilidade de somatório dos atestados para fins de comprovação dos quantitativos mínimos de execução de objetos similares.

Entendeu que o Pregoeiro extrapolou os limites definidos pelo edital, vez que o instrumento convocatório não exigiu comprovação de manipulação de dietas específicas, tampouco definiu que admitiria atestados que demonstrassem o alcance de determinadas refeições por dia ou em determinado prazo.

Destacou que há decisões desta Casa que reconhecem a possibilidade de exigência de que os atestados que comprovem a execução do quantitativo mínimo de serviços similares sejam de um mesmo período/prazo, desde que devidamente justificado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

Todavia, não constou tal exigência no edital. O edital tão somente exigiu desempenho anterior em contratos de mesma natureza e porte, assim entendidos como execução de serviços similares ao objeto da licitação.

Disse que nos termos do art. 30, §1º, I e §2º, o edital poderia ter definido as parcelas de maior relevância para fins de comprovação, mas não o fez. Assim, exigir comprovação além do que o edital definiu fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ademais, esta E. Corte tem decidido que impor comprovação de todos os itens do objeto da licitação restringe a ampla competitividade do certame.

Ainda, disse que, em seu entendimento, o serviço de alimentação transportada possui características de similaridade com o objeto da licitação, notadamente porque os atestados nº 02 e 04 denotam a manipulação de refeições destinadas a pacientes em dieta especial, inclusive.

E o fato de eventualmente os alimentos não serem elaborados na própria unidade não é apto para afirmar se tratar de serviço diverso. Se assim não for, estaria o Órgão Público exigindo prova de experiência anterior em atividade específica, o que contraria a Súmula nº 30 deste E. Tribunal.

Noticiou que sem maiores detalhes do Pregoeiro e da Autoridade superior, o atestado nº 05 foi desconsiderado por não comprovar o objeto conforme o edital.

Verificou tratar-se de fornecimento de refeições em geral à Prefeitura Municipal de Barueri. Uma vez que o objeto da licitação também abrange fornecimento de refeições aos acompanhantes e funcionários, entendeu que o atestado é apto à comprovação da *expertise* da empresa. Entendimento diverso também iria de encontro com a Súmula nº 30.

Para fins de verificação do alcance do percentual de 50%, analisou o que consta no Termo de Referência e calculou o total de refeições a serem ministradas, considerando o prazo contratual de 15 meses (ou 457 dias).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

Dessa forma, a somatória dos 05 atestados é mais que suficiente para comprovar o alcance dos 50%, conforme o próprio Pregoeiro atestou inicialmente. Deduziu que apenas a soma dos 02 primeiros atestados (293.573 refeições) já atingiria os 50% exigidos pelo edital.

Diante dos fatos expostos, a Fiscalização desta Corte concluiu ser **procedente a Representação**.

Após regular notificação, o Centro de Atenção Integral à Saúde, ora ***Representado,*** apresentou suas justificativas nos autos, aduzindo, em síntese que (*evento 62.1*):

Embora o edital padronizado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE possa não ser tão claro como aponta o Sr. Agente de Fiscalização, quanto à exigência de que os 50% dos quantitativos de execução a serem comprovados pelo licitante na fase de habilitação referem-se a cada dieta prevista no Termo de Referência, não resta dúvida de que assim deve ser.

O objeto do certame é definido e delimitado no Termo de Referência, e nesse, sem dúvida nenhuma, consta claramente as diversas dietas cuja experiência em sua elaboração deve ser, efetivamente, comprovada por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica, a fim de que a empresa possa ser habilitada no pregão.

A similaridade do objeto, não recai, no presente caso, somente na expressão “alimentação”, mas também na expressão “hospitalar”. Por isso, os quantitativos devem ser sobre cada tipo de dieta HOSPITALAR. A empresa precisa demonstrar capacidade técnica no preparo e fornecimento de todas as dietas hospitalares previstas no Termo de Referência. Logo, a exigência de comprovação de 50% do quantitativo do objeto da licitação é o da alimentação HOSPITALAR, de TODA a alimentação HOSPITALAR!

É necessário que a empresa demonstre ter experiência anterior no preparo de TODAS as dietas e manipulações previstas dentro de um ambiente hospitalar, conforme Termo de Referência. Fato que a empresa Bom Apetite não foi capaz de comprovar pelos atestados apresentados na licitação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

É certo que exigir a comprovação de experiência no preparo de TODAS as dietas previstas no Termo de Referência, não restringe, como nunca restringiu, a competitividade nas licitações.

O quantitativo mínimo demandado para qualificação técnica está em consonância com a Súmula 24 desta Corte e o edital possibilita o somatório de atestados.

Em relação ao Atestado nº 05 da Prefeitura Municipal de Barueri, o quantitativo apresentado foi considerado para os serviços de nutrição dos servidores/empregados, não sendo aproveitado para os serviços de alimentação e nutrição hospitalar.

Em relação ao Atestado nº 04 da Irmandade de Misericórdia de São Bernardo do Campo (Pronto Atendimento Adulto e Infantil e Maternidade Barueri – SAMEB), o mesmo foi desconsiderado por se tratar de serviço diverso, bem como apresentar informações desencontradas.

Ademais, no tocante à divergência sobre o serviço de "refeição transportada" como não sendo similar ao objeto da licitação, entendeu que, de fato, não são similares.

O Representado argumentou que é fundamental que a empresa demonstre sua capacidade técnica de elaborar a alimentação em "ambiente hospitalar". Alega que a licitante precisa demonstrar ter conhecimento técnico na "dinâmica" de um hospital, não bastando saber elaborar as dietas específicas, pois é necessário conhecer e saber lidar com o dia a dia, com as intercorrências de um hospital.

Aduziu, portanto, que não houve violação ao princípio da vinculação ao edital, nem necessidade de se definir as parcelas de maior relevância para os fins de comprovação dos quantitativos, pois, evidentemente, TODAS as dietas e manipulações previstas no Termo de Referência são extremamente relevantes, já que cada uma depende do tipo de patologia do paciente, cabendo ao licitante comprovar sua experiência na elaboração de TODAS elas, no percentual de 50% do quantitativo a ser contratado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

Eis a defesa sintetizada.

A ***d. Procuradoria da Fazenda do Estado*** manifestou-se pela **improcedência da Representação** conforme se vê do *evento 69.1*.

O ***d. Ministério Público de Contas*** obteve vista dos autos sem seleção (*evento 71.1*).

Por sua vez, a ***d. SDG*** manifestou-se pela **procedência da Representação** e pela **irregularidade do Pregão Eletrônico nº 22/2023** - *Evento 79.1*.

Por fim, e em razão do contido na Resolução TCESP nº 12/2025, os autos vieram até mim mediante redistribuição.

É esse o relato do quanto necessário.

Passo à **DECISÃO**

Insta consignar, preliminarmente, que a presente matéria foi analisada sob a égide da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 8.666/1993.

Quanto ao mérito, a matéria não é inédita nesta Corte.

Embora respeitáveis as opiniões expostas nos autos pela *Fiscalização, SDG e d. PFE*, trago outro entendimento. Entendo que é **procedente apenas em parte** o inconformismo da Representante.

Pois bem! Inicio pela parte **improcedente da representação**. Senão vejamos:

Ao contrário do que alega a empresa Bom Apetit Alimentação Ltda, o instrumento convocatório exigiu, sim, comprovação de fornecimento específico de “dietas hipercalóricas psiquiátricas” (não em seu bojo, mas em seu Anexo II, referente Termo de Referência integrante do edital, o qual inclusive foi juntado aos autos pela própria Representante no *evento 1.3, pág.2).*

E é certo que não há menção de tais dietas exigidas nos 05 atestados de capacidade técnica fornecidos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

Além do que, as quantidades de outras dietas (“dietas hiper hiper”) apresentadas nos atestados da Representante também não se mostram suficientes para o atendimento referencial do edital.

Sobre os quantitativos, registro que não desconheço a possibilidade prevista no ato de convocação de somatório dos atestados.

E para fins de verificação do alcance do percentual de 50% do objeto da licitação, noto que a Fiscalização procedeu ao cálculo nos autos valendo-se, para tanto, do total de refeições a serem ministradas e do prazo contratual de 15 meses (ou 457 dias).

A Inspeção entendeu que a somatória dos 05 atestados seria mais que suficiente para comprovar o quantitativo mínimo pretendido, concluindo que apenas a soma dos 02 primeiros atestados já atingiria os 50% exigidos pelo edital.

Todavia, em que pese tal entendimento, em razão da peculiaridade do objeto em análise (alimentação e nutrição hospitalar), me parece mais acertado recepcionar as razões emanadas da Pasta Estadual Representada, no sentido de que a exigência dos 50% a serem comprovados pelos licitantes na fase de habilitação deve recair sobre cada dieta específica prevista no Termo de Referência.

Decerto que o objeto do certame foi definido e delimitado no Termo de Referência, onde consta claramente as diversas dietas a serem fornecidas, cuja capacidade de elaboração deveria estar comprovada efetivamente dos atestados de qualificação técnica a fim de habilitação das empresas no presente pregão eletrônico.

Capacidade técnica essa que a empresa Bom Apetit não logrou êxito em demonstrar pela documentação carreada aos autos com relação às 02 dietas supramencionadas.

Em sua manifestação, a *SDG* criticou a exigência de demonstração de qualificação técnica em serviços específicos, dizendo que, como regra, deve a Administração aceitar a demonstração de capacidade

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

técnica de forma genérica e, assim, permitir uma maior abrangência possível de interessados à disputa, consoante o contido na Súmula nº 30[1] deste Tribunal.

Entendeu, nessa senda, como indevida a inabilitação da Representante, que não apenas caracterizou quebra da isonomia, como também evidenciou desrespeito à vinculação ao edital.

Pugnou, ao final, pela procedência da Representação acompanhando o posicionamento da Fiscalização.

Realmente, esta Corte tem decidido que impor comprovação de todos os itens do objeto da licitação pode vir a restringir a ampla competitividade do certame.

Ocorre que, a despeito da preocupação do Órgão Preopinante desta Corte, a exigência de demonstração de qualificação técnica em serviços específicos no caso vertente se justifica.

Este Tribunal vem entendendo que, tratando-se de serviços de alimentação e nutrição hospitalar, há peculiaridades que recomendam maior rigor da Administração na definição da exigência de experiência anterior.

Nesse sentido, o voto no *TC-000987.989.15*, em caso análogo, de relatoria do eminente Conselheiro Edgard de Camargo Rodrigues:

> *"As justificativas técnicas oferecidas pela Origem demonstram a inaplicabilidade da Súmula 30 ao caso vertente, em face das peculiaridades do objeto em disputa. Rígidos requisitos mínimos são exigidos em toda a cadeia produtiva de nutrição e alimentação consumida em unidades de pronto atendimento de saúde, e assim deve ser para evitar contaminações hospitalares e fomentar a ingestão de produtos que contribuem para a recuperação de pacientes. Ademais, o quantitativo mínimo demandado para qualificação técnica está em consonância com a Súmula 24, e o edital possibilita somatório de atestados. Nesse*

[1] Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

contexto, a restrição é admitida pela jurisprudência[2] *da Corte, conforme precedente oportunamente mencionado nas manifestações dos órgãos internos que oficiaram nos autos."*

Vide, ainda, decisões nos *TCs 001263.989.12, 012937.989.17, 012978.989.17 e 013068.989.17.*

Restou induvidoso que a exigência não decorreu de rigor desmedido ou injustificado do Administrador Público Estadual, mas de atributos típicos do delicado serviço posto em disputa ligado à área da saúde hospitalar, a envolver atividades complexas e de enorme responsabilidade, características que conduzem à natural e inevitável exigência de atestados que comprovem experiência anterior no específico serviço licitado.

A instrução processual, portanto, não evidencia a violação da legislação de regência à época e da jurisprudência desta Corte. Além disso, não há que se falar em desatendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que foi observado pela Origem.

Correta, a meu ver, a inabilitação da Representante com base no acima exposto.

De outro sorte, deixo de acatar outra motivação da Origem para a não aceitação de atestados e consequente inabilitação da Representante, **mostrando-se procedente neste ponto a representação** ofertada.

Refiro-me ao serviço de "refeição transportada", que no entender do Órgão Estadual Representado não se mostra similar ao objeto licitado, motivando, assim, a inabilitação da Representante pelo fato de constar de alguns atestados o transporte de alimentação.

Sobre o tema, adoto as mesmas razões de decidir do *TC-016804.989.23*, onde a Eg. Segunda Câmara, pelo voto do eminente Conselheiro Robson Marinho, em Sessão de 28/05/2024, decidiu pela

[2] eTC-1263.989.12-1.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

procedência de uma outra representação também formulada pela aqui Representante.

Com efeito, a empresa Bom Apetit demonstrou naquele processo e, também, não deixou de demonstrar nestes autos, sua capacidade técnica de cumprir o objeto em “ambiente hospitalar”, demonstrando, ainda, condições de transportar os alimentos para outros locais (CAPS, CRAD E RESIDÊNCIA).

O que atende ao anseio da *d. PFE* já que em sua manifestação nos autos expressou que “é fundamental que a empresa demonstre sua capacidade técnica de elaborar a alimentação em “ambiente hospitalar”.”

De se reforçar que o preparo da alimentação em um local e o transporte para outro não descaracteriza, por si só, a similaridade desses serviços com o objeto do pregão em tela, que cuida da prestação de serviços de nutrição e alimentação destinada a pacientes hospitalares, acompanhantes e funcionários.

Ademais, o edital é omisso quanto a não aceitação de atestados de “alimentação transportada”, o que está a anunciar que a exclusão ocorrida não levou em conta as diretrizes do julgamento objetivo e da vinculação ao edital.

Carece, pois, de razoabilidade, a exclusão da Representante sob o argumento de que “alimentação transportada não é o mesmo que alimentação preparada no local”.

Penso, também, que a alimentação transportada é deveras mais complexa do que apenas o gerenciamento de cozinha na unidade hospitalar e fornecimento de alimentação, tendo em vista que a empresa transportadora precisa, ainda, atentar para o condicionamento e logística da entrega, o que sugere capacidade operacional superior ao exigido na licitação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH

Posto isso, **Julgo Parcialmente Procedente a presente Representação,** aplicando-se, por via de consequência, o contido nos incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Esta decisão não alcança eventuais atos pendentes de instrução e/ou julgamento por este Tribunal.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

Ao Cartório para:

a) Aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;

b) Oficiar à Assembleia Legislativa e à Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo para as providências respectivas, nos termos dos incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93;

c) Oficiar à i. subscritora da Representação, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

2. Após, ao Arquivo.

Gab.VAP., 09 de dezembro de 2025.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto - Auditor
(Assinado digitalmente)

gtgv

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FMLT-J9B3-71C9-41YH