



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
DPF/GRU/SP

Assunto: Manifestação Técnica – Recurso Administrativo e Contrarrazões

Referência: Despacho nº 146548286 – SEI 08704.001625/2025-30

Destino: **CPL/SELOG/SR/PF/SP**

Processo: **08704.001625/2025-30**

Interessado: NCAN/DELEX/DPF/GRU/SP

I. INTRODUÇÃO

1. Em atendimento ao encaminhamento constante do Despacho SEI nº 146548286, elaborado pela CPL/SELOG/SR/PF/SP, esta área técnica demandante passa a se manifestar acerca do recurso administrativo interposto pela empresa **DIEGO F. GUTIERREZ ME / DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA** (CNPJ nº 18.904.963/0001-85), doravante denominada simplesmente "DIFARO" ou "Recorrente", bem como das contrarrazões apresentadas pela empresa **CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA** (CNPJ nº 01.493.508/0001-31), doravante denominada "Med Dog" ou "Contrarrazoante", no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 90003/2026**, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de Medicina Veterinária, de forma continuada, sem dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento dos cães do Canil do Aeroporto de Guarulhos – NCAN/DELEX/DPF/GRU/SP.
2. O presente processo decorreu da recusa da proposta da DIFARO, originalmente classificada em primeiro lugar no certame, após análise técnica que identificou o descumprimento de requisitos essenciais estabelecidos no Termo de Referência, especialmente quanto à localização da unidade operacional e às regras de subcontratação.

II. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS

3. A Recorrente sustenta, em síntese, as seguintes teses:
 - o **a)** Ilegalidade da exigência de estrutura física local própria, com invocação da Súmula nº 272 do TCU;
 - o **b)** Que a relação com o Hospital Veterinário Arca 24H não configuraria subcontratação, mas mero "apoio operacional" ou locação de espaço físico;
 - o **c)** Que a Administração teria antecipado indevidamente a fase de habilitação, exigindo documentos que só seriam cabíveis naquela etapa;
 - o **d)** Subsidiariamente, que a proposta da Med Dog deveria ser desclassificada em razão de inconsistências aritméticas na planilha de preços.

III. ANÁLISE TÉCNICA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS

III.1 – Da suposta ilegalidade da exigência de unidade operacional dentro do raio de 25 km

4. A Recorrente alega que a exigência de localização dentro de um raio de 25 km da sede do

NCAN/DELEX/DPF/GRU/SP seria ilegal por violar a Súmula nº 272 do TCU e o princípio da competitividade.

5. A alegação não merece acolhimento. A própria Súmula nº 272 do TCU, invocada pela Recorrente, admite expressamente exigências de tal natureza **quando indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação**. Transcreve-se o enunciado:

"No edital de licitação, é vedada a inclusão de cláusulas de restrição de caráter competitivo relativas à indicação de domicílio, sede ou filial na fase de habilitação, ou de energia e recursos que devam ser dispendidos antes da celebração do contrato, salvo se e nos limites em que tais prescrições forem indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação."

6. No presente caso, a indispensabilidade da exigência geográfica está **objetiva e expressamente demonstrada** no Termo de Referência. O objeto contratual não é um serviço indiferente à localização do prestador. Trata-se do atendimento médico-veterinário continuado aos **cães de faro da Polícia Federal lotados no Aeroporto Internacional de Guarulhos**, animais que desempenham função essencial de segurança pública, fiscalização e repressão à criminalidade. Está a se contratar um serviço de cuidado e suporte integral à saúde e vida e não de "locação ou coworking" com responsabilidades dissociadas e contratadas em esfera particular alheia à relação contratual com a Administração por meio de documento vago, incerto, sem matriz de responsabilidades definida e unilateralmente firmado pela DIFARO perante o Hospital Arca conforme já especificado em manifestação anterior (vide item 3.1 do Despacho 146197520) que extrapolam os limites estipulados pelo Termo de Referência.
7. Por sua natureza, o serviço exige:
- **Pronto-atendimento emergencial**, com tempo de resposta reduzido;
 - **Segurança dos animais durante o transporte**, que é diretamente comprometida por distâncias elevadas;
 - **Logística operacional eficiente** para a unidade requisitante;
 - **Controle de custos de deslocamento**;
 - **Continuidade e disponibilidade dos serviços**, inclusive em horários noturnos e finais de semana;
 - **Fiscalização contratual efetiva** pela Administração.
8. A exigência, portanto, não é restrição arbitrária ou discriminatória: é condição objetiva de execução adequada do objeto. A jurisprudência do TCU, inclusive, reconhece a validade de exigências geográficas quando vinculadas à natureza do objeto contratado, distinguindo-as das restrições vedadas pelo art. 9º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.
9. Os julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina citados pela Recorrente versam sobre situações em que a restrição geográfica era imotivada ou desproporcional ao objeto — cenário absolutamente diverso do presente caso, em que há motivação técnica expressa no Termo de Referência.
10. Ressalta-se, ainda, que a Recorrente participou do certame **sem impugnar tempestivamente** a cláusula editalícia que prevê a exigência de localização dentro do raio de 25 km. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do TCU e do STJ, a não impugnação tempestiva implica aceitação das regras do edital, sendo vedado ao licitante questionar sua validade apenas após verificar que não consegue cumpri-las. Tal comportamento viola a boa-fé objetiva e a vinculação ao instrumento convocatório.

Conclusão parcial: A exigência de unidade operacional dentro do raio de 25 km é **legítima, proporcional, motivada e compatível com o objeto licitado**, encontrando respaldo na ressalva expressa da própria Súmula nº 272 do TCU. A alegação da Recorrente não merece provimento.

III.2 – Da natureza jurídica da relação com o Hospital Veterinário Arca 24H:

subcontratação ou mero apoio operacional, locação ou coworking?

11. A Recorrente sustenta que sua relação com o Hospital Veterinário Arca 24H constituiria mero "apoio operacional" ou "locação de espaço físico", e não subcontratação, razão pela qual as regras editalícias sobre subcontratação não lhe seriam aplicáveis.
12. A tese é **insustentável diante dos próprios documentos apresentados pela DIFARO.**
13. Em sua declaração, a própria Recorrente afirmou que o Hospital Arca seria utilizado para "**otimizar o atendimento logístico e operacional na região de Guarulhos/SP, especialmente quanto ao tempo de resposta em atendimentos veterinários, emergenciais, clínicos e cirúrgicos.**"
14. A natureza jurídica de uma relação não é determinada pelo nome que as partes lhe atribuem, mas pelo seu conteúdo real. Uma pessoa jurídica distinta, com CNPJ e estrutura próprios, sendo utilizada para **viabilizar a execução de atendimentos emergenciais, clínicos e cirúrgicos** — que constituem o núcleo do objeto contratual — configura, inequivocamente, **execução indireta de parcela essencial do contrato**, independentemente da denominação utilizada.
15. O Termo de Referência é objetivo ao estabelecer:
 - **Item 4.4:** Vedação à subcontratação completa ou da parcela principal da obrigação;
 - **Item 4.4.1:** Vedação expressa à subcontratação de "Emergência e Procedimentos de Clínica Médica e Cirúrgica Veterinária/Geral";
 - **Item 4.4.2:** Vedação à subcontratação de clínica e cirurgia ortopédica;
 - **Item 4.4.3:** Vedação à subcontratação de cardiologia;
 - **Item 4.4.4:** Vedação à subcontratação de clínica e cirurgia oncológica;
 - **Itens 4.5.1 a 4.5.5:** Rol taxativo das parcelas acessórias que **podem** ser subcontratadas (patologia clínica, diagnóstico por imagem, exames laboratoriais, procedimentos odontológicos e clínica/cirurgia oftálmica).
16. A própria declaração da DIFARO confirma que o Hospital Arca seria empregado justamente para atendimentos **emergenciais, clínicos e cirúrgicos** — parcelas vedadas à subcontratação. A tentativa de requalificar essa relação como "locação de espaço" ou "apoio operacional" é um artifício retórico que não resiste à análise do conteúdo real do arranjo pretendido.
17. Ademais, ainda que se aceitasse a tese da Recorrente de que se trataria de mera locação de espaço físico, isso apenas confirmaria a impossibilidade de cumprimento do objeto: se o Hospital Arca apenas fornecesse o espaço, e todos os procedimentos fossem realizados pelos profissionais da DIFARO deslocados desde o Guarujá/SP (localidade fora do raio exigido), a exigência de **disponibilidade, agilidade e pronto-atendimento** prevista no Termo de Referência seria igualmente inviabilizada.
18. A Recorrente coloca a Administração diante de um dilema sem saída adequada:
 - **Se o Hospital Arca é apenas espaço físico:** Não há garantia operacional, logística ou jurídica suficiente para a execução do objeto com a qualidade e agilidade exigidas;
 - **Se o Hospital Arca participa efetivamente dos atendimentos emergenciais, clínicos e cirúrgicos:** Há subcontratação de parcela principal, vedada pelo Termo de Referência.
19. Em qualquer dos cenários, a DIFARO **descumpre os itens 4.4 e 4.4.1 do Termo de Referência.**
20. A questão dos limites quantitativos reforça esse entendimento: como a DIFARO **não possui unidade própria dentro do raio exigido**, qualquer atendimento presencial compatível com a exigência geográfica dependeria, na prática integral, da estrutura do Hospital Arca. Isso significa que essa estrutura não seria acessória, mas **condição indispensável** para a execução do objeto — o que ultrapassa, qualitativa e potencialmente quantitativamente, os limites de subcontratação previstos no Termo de Referência.
21. Nesse sentido, o TCU já se pronunciou, no **Acórdão nº 799/2019 – Plenário** (processo TC

006.732/2011-9, anexado como referência às contrarrazões), que a subcontratação em patamar superior ao permitido contratualmente, especialmente sem autorização do contratante, desnatura as condições do procedimento licitatório e pode caracterizar fraude à licitação. No caso concreto, a situação é ainda mais grave, pois a subcontratação recairia sobre parcelas **expressamente vedadas** pelo Termo de Referência.

Conclusão parcial: A relação entre a DIFARO e o Hospital Veterinário Arca 24H configura, na prática, **subcontratação de parcela principal do objeto** ou, na melhor hipótese, arranjo logístico incapaz de garantir a execução adequada do contrato. Em qualquer hipótese, há descumprimento dos itens 4.4 e 4.4.1 do Termo de Referência. A alegação da Recorrente não merece provimento. Além disso, os documentos encaminhados pela DIFARO que comprovariam a relação com o Hospital Arca carecem de assinatura do responsável pelo mesmo, sendo unilateralmente firmadas pela Difaro conforme já analisado no item 3.8 do Despacho 146197520.

III.3 – Da suposta antecipação indevida da fase de habilitação

22. A Recorrente sustenta que a Administração teria exigido, na fase de análise da proposta, documentos que só seriam cabíveis na fase de habilitação, configurando antecipação indevida de fase.
23. A alegação não procede.
24. Os documentos e informações exigidos pela Administração durante a análise da proposta da DIFARO estavam **diretamente relacionados à verificação da aptidão técnica e operacional para execução do objeto**, e não à habilitação jurídica, fiscal ou econômico-financeira. A distinção é relevante:
 - A **habilitação** refere-se à verificação das condições gerais do licitante (regularidade fiscal, jurídica, trabalhista, econômico-financeira e qualificação técnica básica);
 - A **análise da proposta** abrange a verificação de que o licitante melhor classificado efetivamente dispõe das condições operacionais para executar o objeto nas condições estabelecidas no Termo de Referência.
25. No presente caso, as exigências que motivaram a recusa da proposta da DIFARO relacionavam-se, fundamentalmente, a dois pontos:
 - **Comprovação de unidade operacional dentro do raio de 25 km** – condição diretamente vinculada à **execução** do objeto, não à habilitação geral do licitante;
 - **Comprovação de vínculo jurídico suficiente com o terceiro indicado** (Hospital Arca) e demonstração de que esse arranjo atendia às regras de subcontratação do Termo de Referência – também condição de **execução**.
26. Essas exigências não se confundem com a habilitação técnica geral do licitante. A DIFARO apresentou atestados de capacidade técnico-operacional para a própria empresa, e esses foram, em parte, aceitos. O problema não era a ausência de documentos de habilitação da DIFARO, mas a **impossibilidade de demonstrar que executaria o objeto nas condições geográficas e operacionais exigidas**, independentemente de terceiro.
27. O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 permite que a Administração realize diligências para complementar informações acerca de documentos já apresentados. Não autoriza, contudo, que o licitante **crie**, após a convocação, uma condição técnica inexistente — como seria o caso de firmar novo vínculo jurídico com terceiro para suprir a ausência de unidade operacional própria.
28. Cabe destacar que a Administração foi **diligente e razoável** no processo: concedeu à DIFARO múltiplas oportunidades para complementar sua documentação, analisou individualmente cada item das pendências e somente recusou a proposta após constatar que as irregularidades centrais permaneciam irresolvidas, conforme registrado nos Despachos SEI nºs 146197520 e 146279144.
29. A tese da Recorrente, se acolhida, levaria a consequência incompatível com o interesse público: uma

empresa sem unidade operacional dentro do raio exigido, sem vínculo jurídico suficiente com terceiro e sem plano de execução compatível com o Termo de Referência seria declarada vencedora, deixando-se para momento futuro — o início da execução contratual — a resolução de condição operacional essencial. Isso não é formalismo moderado: é risco contratual inaceitável para um serviço que envolve saúde e bem-estar de animais que desempenham função pública essencial.

Conclusão parcial: Não houve antecipação indevida de fase de habilitação. As exigências que motivaram a recusa da proposta da DIFARO são condições de **execução do objeto**, verificáveis na fase de análise da proposta, e foram manejadas com razoabilidade e proporcionalidade pela Administração. A alegação da Recorrente não merece provimento.

III.4 – Do pedido subsidiário de desclassificação da proposta da Med Dog

30. Subsidiariamente, a Recorrente questiona a regularidade da proposta da Med Dog, apontando inconsistências aritméticas na planilha de preços: segundo a DIFARO, a soma dos valores unitários multiplicados pelas quantidades estimadas resultaria em R\$ 379.461,17, valor superior ao global ofertado de R\$ 350.000,00.
31. O argumento não é suficiente para fundamentar a desclassificação da Med Dog.
32. Conforme registrado no **Despacho SEI nº 146358651**, a Administração procedeu à análise detalhada da proposta da Med Dog e concluiu que:
 - Os **quantitativos anuais coincidem** com aqueles previstos no Termo de Referência;
 - Os **valores unitários** individualmente considerados para cada item estavam **abaixo dos valores de referência** estipulados;
 - A proposta atendia aos requisitos estabelecidos no Termo de Referência.
33. As discrepâncias apontadas pela Recorrente em itens específicos da planilha (por exemplo, itens 6, 7, 70, 71, 73 a 91, 92 a 97 e 114) são perfeitamente sanáveis pela correção dos valores unitários na proposta de modo que não haja majoração do valor global aceito o que configura diligência regular e compatível com o formalismo moderado, o que deve ser solicitado pela CPF/SELOG/SR/PF/SP E providenciado pela MED DOG para assinatura do contrato.
34. A jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que **erros de menor relevância na planilha de preços não constituem motivo de desclassificação**, desde que não causem majoração do preço global ofertado (Acórdão nº 898/2019 – Plenário, citado pela própria Recorrente). No presente caso, eventuais ajustes nos valores unitários não implicariam majoração do preço global: ao contrário, a correção das discrepâncias apontadas significaria redução de alguns valores unitários para compatibilizá-los com o global, o que é favorável à Administração.
35. Por fim, registra-se a manifesta assimetria argumentativa da Recorrente: pleiteia, de um lado, a máxima flexibilidade na interpretação das exigências que lhe eram aplicáveis, e, de outro, o rigor absoluto na análise da proposta concorrente. O princípio da isonomia, invocado pela própria Recorrente, impõe tratamento compatível com a situação jurídica e documental de cada licitante — e as situações da DIFARO e da Med Dog são objetivamente distintas: a primeira descumpriu requisito técnico-operacional essencial; a segunda demonstrou aptidão para execução do objeto, restando a correção de erro formal apenas.

Conclusão parcial: O pedido subsidiário de desclassificação da Med Dog não merece acolhimento. A proposta foi regularmente analisada e aprovada pela Administração, e as inconsistências apontadas não configuram vício insanável que justifique a desclassificação, devendo apenas serem saneadas.

IV. DA REGULARIDADE DA PROPOSTA E HABILITAÇÃO DA MED DOG

39. Para subsidiar plenamente a decisão da autoridade competente, esta área técnica reitera os

fundamentos que amparam a regularidade da proposta e da habilitação da Med Dog, conforme detalhadamente examinado nos Despachos SEI nºs 146358651 e 146304708:

- **Proposta comercial:** Quantitativos anuais compatíveis com o Termo de Referência; valores unitários abaixo dos referenciais; proposta tempestivamente apresentada após diligência regular, necessidade de correção de erros formais na planilha;
- **Atestado de qualificação técnico-operacional:** Emitido pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 8ª Região Fiscal, comprovando prestação de serviços continuados de clínica/hospital veterinário para cães de faro da Administração Pública Federal desde 2019, com execução satisfatória;
- **Registro no CRMV-SP:** Sob nº 09318, em situação ativa desde 22/05/1996;
- **Responsável técnico:** Médico-veterinário Renato Enio Iazzetti (CRMV-SP nº 08340), com ART nº ART13400/2025 vigente; a divergência de razão social (EIRELI para LTDA) foi corretamente desconsiderada pela Administração, pois o CNPJ é o mesmo, e a alteração do tipo societário não cria nova pessoa jurídica;
- **Quadro profissional:** Três médicos-veterinários indicados com documentação regular;
- **Unidade operacional:** Sede na Rua Heitor Peixoto, nº 799, Cambuci, São Paulo/SP, a aproximadamente 20,3 km em linha reta do Aeroporto Internacional de Guarulhos, dentro do raio de 25 km exigido; Licença de Funcionamento e Declaração de local apresentadas; regularidade verificada perante Prefeitura, Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros, Meio Ambiente e Coordenadoria de Defesa Agropecuária.

40. A diferença entre a situação da Med Dog e a da DIFARO é nítida e objetiva:

Requisito	Med Dog	DIFARO
Unidade operacional dentro do raio de 25 km	<input type="checkbox"/> Comprovado (20,3 km)	<input type="checkbox"/> Não comprovado (sede no Guarujá/SP)
Registro ativo no CRMV-SP	<input type="checkbox"/> Nº 09318	<input type="checkbox"/> Parcialmente atendido
ART vigente e responsável técnico	<input type="checkbox"/> ART13400/2025	<input type="checkbox"/> Para a DIFARO; <input type="checkbox"/> Para o Hospital Arca
Qualificação técnico-operacional	<input type="checkbox"/> Atestado da Receita Federal – cães de faro	<input type="checkbox"/> Para a DIFARO; <input type="checkbox"/> Para o Hospital Arca
Execução direta do objeto principal	<input type="checkbox"/> Execução própria	<input type="checkbox"/> Dependência de terceiro não habilitado, sem matriz de responsabilidades, arranjo firmado por instrumento unilateral
Conformidade com regras de subcontratação	<input type="checkbox"/> Não aplicável	<input type="checkbox"/> Violação dos itens 4.4 e 4.4.1 do TR

V. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Com base em toda a análise precedente, esta área técnica demandante conclui que:

- **a)** A desclassificação da proposta da DIFARO foi **tecnicamente correta, motivada e proporcional**, fundada no descumprimento de requisitos essenciais do Termo de Referência, especialmente: (i) ausência de unidade operacional própria dentro do raio de 25 km; e (ii) tentativa de suprir tal ausência mediante arranjo com terceiro incompatível com as regras de subcontratação do Termo de Referência;
- **b)** As alegações recursais da DIFARO **não trazem fundamento jurídico ou fático capaz de desconstituir** a decisão que recusou sua proposta;
- **c)** A proposta e a habilitação técnica da Med Dog foram **regularmente analisadas e aprovadas**, e não há vício material que justifique sua desclassificação;
- **d)** O pedido subsidiário de desclassificação da Med Dog é **improcedente**.

42. Diante do exposto, esta área técnica propõe à autoridade competente:

I – O não provimento do recurso administrativo interposto pela empresa DIEGO F. GUTIERREZ ME / DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA;

II – A manutenção integral da decisão que recusou/desclassificou a proposta da DIFARO, por descumprimento dos itens 4.13, 4.4, 4.4.1 e demais disposições pertinentes do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 90003/2026;

III – A rejeição do pedido subsidiário de desclassificação da Clínica Veterinária Med Dog Ltda;

IV – A manutenção da aceitação da proposta e da **habilitação técnica** da Clínica Veterinária Med Dog Ltda, conforme Despachos SEI nºs 146358651 e 146304708;

V – O regular prosseguimento do certame em favor da Clínica Veterinária Med Dog Ltda, com solicitação de correção dos valores unitários da planilha de modo que não seja ultrapassado o valor global aceito, avançando com os demais atos necessários à contratação.

43. A presente manifestação técnica tem por finalidade subsidiar a decisão da autoridade competente, nos termos do art. 168 da Lei nº 14.133/2021, e não substitui o juízo de conveniência e oportunidade da Pregoeira e da autoridade superior quanto aos aspectos jurídicos e administrativos do certame.

44. À vista do exposto, encaminhem-se os autos à apreciação da CPL/SELOG/SR/PF/SP.

Guarulhos/SP, junho de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **ALINE NOVAIS, Papiloscopista Policial Federal**, em 16/06/2026, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=146626173&crc=998CC9D5.
Código verificador: **146626173** e Código CRC: **998CC9D5**.