



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - CPL/SELOG/SR/PF/SP

Decisão nº 146647009/2026-CPL/SELOG/SR/PF/SP

Processo: 08704.001625/2025-30

Assunto: Decisão de Recurso

Processo SEI nº 08704.001625/2025-30, referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 - SR/PF/SP, contratação de empresa para a prestação de serviços de Medicina Veterinária, de forma continuada, sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, para o atendimento dos cães do Canil do Aeroporto de Guarulhos, DEAIN/SR/PF/SP, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

Em cumprimento ao disposto nos termos do artigo 8º, inciso XII, alínea I, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, a Pregoeira nomeada pela PORTARIA SR/PF/SP Nº 198, DE 03 DE SETEMBRO DE 2024 procedeu ao julgamento do recurso interposto pela empresa DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA - CNPJ nº 18.904.963/0001-85 (SEI nº 146547984), doravante denominada recorrente, portanto, tempestivo, contra a decisão que desclassificou sua proposta e, subsidiariamente, contra a decisão que aprovou a proposta e a habilitação da empresa CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA, inscrita sob o CNPJ nº 01.493.508/0001-31, denominada recorrida.

1. DA INTENÇÃO DE RECURSO

1.1. A empresa **DIEGO F. GUTIERREZ ME** - CNPJ nº 18.904.963/0001-85, no fechamento da fase de habilitação do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 - SR/PF/SP, manifestou, tempestivamente, intenção de recurso em face de sua desclassificação.

2. DO RECURSO - DIEGO F. GUTIERREZ ME (SEI Nº 146547984)

2.1. A empresa DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA - CNPJ nº 18.904.963/0001-85 interpôs tempestivamente recurso contra a decisão que desclassificou sua proposta e, subsidiariamente, alega que a proposta da empresa vencedora CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA, inscrita sob o CNPJ nº 01.493.508/0001-31, conteria irregularidades que deveriam ensejar sua desclassificação no Pregão Eletrônico nº 90003/2026 - SR/PF/SP.

2.2. Em seu recurso a recorrente sustenta, em síntese, as seguintes alegações:

2.2.1. Alegação de ilegalidade na exigência de estrutura física local

- A recorrente sustenta que a exigência de unidade próxima seria ilegal, afirmando:

“a administração entende ser obrigatório que o serviço seja prestado em instalações próprias da contratada”

- E invoca a Súmula 272 do TCU:

“é vedada a inclusão de cláusulas de restrição de caráter competitivo relativas à indicação de domicílio, sede ou filial”

- Alega ainda que poderia atender ao objeto por meio de parceiro:

“utilizará apenas as instalações da empresa parceira [...] ficando responsável pela mão de obra e insumos”

2.2.2. Alegação de que não há subcontratação, mas apoio operacional

- A recorrente afirma:

“a parceria [...] se limita à disponibilização do espaço físico [...] o que se assemelha a contrato de locação”

- E sustenta que:

“não há subcontratação [...] mas pré-contrato de apoio operacional”

2.2.3. Alegação de irregularidade na fase de análise da proposta

- A recorrente argumenta que houve indevida exigência de documentos de habilitação:

“a Administração transferiu a análise da habilitação para a fase da análise da proposta”

- E afirma que:

“a desclassificação decorre da falta de documentos que só poderiam ser exigidos na fase de habilitação”

2.2.4. Alegação de irregularidade na proposta da CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA

- A recorrente sustenta que a vencedora deveria ser desclassificada, pois:

“não foi apresentada a proposta comercial formal [...] documento essencial”

- E aponta inconsistências:

“o valor da proposta sobe de R\$ 350.000,00 para R\$ 379.461,17”

- Concluindo que:

“trata-se de erro substancial da proposta que deve levar à desclassificação”

3. DA CONTRARRAZÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO - CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA (SEI Nº 146547887)

3.1. A empresa CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA, inscrita sob o CNPJ nº 01.493.508/0001-31, manifestou tempestivamente suas contrarrazões ao recurso interposto pelas empresa DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA - CNPJ nº 18.904.963/0001-85, que solicita revisão da decisão que desclassificou a proposta da recorrente e informa possíveis irregularidades que deveriam ensejar a desclassificação da contrarrazoante no Pregão Eletrônico nº 90003/2025 - SR/PF/SP.

3.2. Em suas contrarrazões, a contrarrazoante tece as seguintes considerações:

3.2.1. Descumprimento do requisito de localização (raio de 25 km)

- Destaca que:

“a DIFARO não comprovou possuir unidade operacional própria dentro do raio máximo de 25 km”

- E que:

“o item 4.13 exige que a empresa contratada esteja localizada dentro do raio máximo”

3.2.2. Configuração de subcontratação indevida

- Sustenta que a utilização do Hospital Arca caracteriza subcontratação vedada:

“o terceiro seria utilizado justamente para atendimentos emergenciais, clínicos e cirúrgicos”

- E que tais serviços:

“são parcela principal da obrigação e estão expressamente vedados à subcontratação”

3.2.3. Extrapolação dos limites qualitativos da subcontratação

- Alega que, ainda que parcial:

“a subcontratação da parcela principal é expressamente vedada”

- E que:

“a estrutura do Hospital Arca [...] passaria a ser condição indispensável para execução do objeto”

3.2.4. Insuficiência documental da proposta da recorrente

- Afirma que:

“o instrumento apresentado era insuficiente, vago e não estabelecia [...] responsabilidades, prazos e disponibilidade”

- E que não houve comprovação:

“da capacidade técnica do subcontratado”

3.2.5. Regularidade da exigência de localização

- A contrarrazoante defende a legalidade da exigência:

“a indispensabilidade foi expressamente demonstrada no Termo de Referência”

- E destaca a natureza sensível do objeto:

“envolve atendimento médico-veterinário a cães de serviço da Polícia Federal”

3.2.6. Ausência de antecipação indevida de fase

- Sustenta que:

“a análise [...] decorreu da necessidade de verificar [...] a aptidão de execução do objeto”

3.2.7. Regularidade da proposta da Med Dog

- Afirma que:

“os quantitativos [...] coincidem com o Termo de Referência e os valores estavam abaixo dos referenciais”

- E que a empresa:

“comprovou unidade própria dentro do raio de 25 km”

4. DAS CONSIDERAÇÕES DO SETOR DEMANDANTE NCS/DPF/GRU/SPP -ÁREA TÉCNICA RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE DAS PROPOSTAS (SEI Nº 146626173)

4.1. A área técnica responsável pela análise das propostas se manifestou quanto ao recurso que solicita revisão da decisão que desclassificou a proposta e, subsidiariamente, alega que a proposta da empresa vencedora CLÍNICA VETERINÁRIA MED DOG LTDA, inscrita sob o CNPJ nº 01.493.508/0001-31, conteria irregularidades que deveriam ensejar sua desclassificação no certame, apresentado pela empresa DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA - CNPJ nº 18.904.963/0001-85, pontuando cada item sustentado pela recorrente, conforme abaixo transcrito:

4.2. Da suposta ilegalidade da exigência de unidade operacional dentro do raio de 25 km

"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.

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."

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.

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.

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.

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.

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."

4.3. Da natureza jurídica da relação com o Hospital Veterinário Arca 24H: subcontratação ou mero apoio operacional, locação ou coworking?

"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.

A tese é **insustentável diante dos próprios documentos apresentados pela DIFARO**.

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.**"

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.

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).

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.

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.

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.

Em qualquer dos cenários, a DIFARO **descumpra os itens 4.4 e 4.4.1 do Termo de Referência.**

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.

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."

4.4. Da suposta antecipação indevida da fase de habilitação

"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.

A alegação não procede.

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.

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**.

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.

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.

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.

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."

4.5. Do pedido subsidiário de desclassificação da proposta da MED DOG

"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.

O argumento não é suficiente para fundamentar a desclassificação da Med Dog.

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.

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.

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.

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."

4.6. Da regularidade da proposta e habilitação da MED DOG

"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."

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

4.7. Conclusão e proposta de encaminhamento

"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**.

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."

5. DAS CONSIDERAÇÕES DO PREGOEIRO

5.1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA (DIEGO F. GUTIERREZ ME)**, contra a decisão que desclassificou sua proposta no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90003/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de medicina veterinária para atendimento aos cães do Canil do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

5.2. A recorrente sustenta, em síntese:

5.2.1. a ilegalidade da desclassificação, sob o argumento de exigência indevida de unidade operacional no raio de 25 km ;

5.2.2. o equívoco no enquadramento da parceria com o Hospital Arca como subcontratação, sustentando tratar-se apenas de apoio operacional;

5.2.3. a indevida antecipação da fase de habilitação;

5.2.4. violação aos princípios da competitividade e da isonomia;

5.2.5. irregularidade na proposta da empresa vencedora (Med Dog), especialmente quanto à planilha de preços.

5.3. Foram apresentadas contrarrazões pela empresa **Clínica Veterinária Med Dog Ltda**, defendendo a manutenção da decisão administrativa.

5.4. É o relatório.

I - ANÁLISE

a) Da exigência de estrutura local e da alegada ilegalidade

A recorrente sustenta que houve exigência indevida de estrutura física prévia, em afronta à Súmula nº 272 do TCU.

O Termo de Referência estabelece a necessidade de que a contratada disponha de unidade operacional em raio máximo de 25 km da unidade requisitante, visando:

- atendimento emergencial célere;
- eficiência logística;
- segurança dos animais;
- redução de custos operacionais.
- Trata-se de exigência diretamente vinculada ao objeto contratual e devidamente justificada sob o aspecto técnico-operacional.
- A jurisprudência admite exigências dessa natureza quando demonstrada sua indispensabilidade à execução do objeto.

Restou comprovado que a recorrente:

- possui sede fora do raio estabelecido (Guarujá/SP);
- não comprovou unidade operacional própria dentro do limite exigido;
- dependeria integralmente de terceiro para execução local.

Conclusão: Descumprimento de requisito essencial do Termo de Referência para execução do objeto.

Decisão: Mantida a desclassificação.

b) Da natureza da relação com o Hospital Arca

A recorrente afirma que a relação com o Hospital Arca configura mera "locação de espaço ou apoio operacional", e não subcontratação.

Todavia, conforme corretamente apontado na análise técnica:

- Não houve apresentação de **instrumento formal robusto** que comprove o vínculo;
- Não foi demonstrada a **anuência inequívoca da suposta parceira às condições do edital**;
- A participação do terceiro revela-se **essencial à execução do objeto**, ultrapassando mera cessão acessória de infraestrutura.

Dessa forma, **a caracterização como subcontratação mostra-se pertinente**, exigindo o atendimento das condições previstas no edital — o que não restou comprovado.

Da análise do conjunto probatório, verifica-se que:

- o referido hospital seria utilizado para atendimentos clínicos, cirúrgicos e emergenciais;
- tais atividades correspondem ao núcleo principal do objeto contratado;
- o Termo de Referência **veda expressamente a subcontratação dessas parcelas**.

Conclusão: Configuração de subcontratação indevida.

Decisão: Mantida a irregularidade.

c) Da alegação de indevida antecipação da fase de habilitação

A recorrente sustenta que a Administração teria promovido indevida antecipação da fase de habilitação, ao exigir documentos e comprovações que, segundo entende, somente poderiam ser analisados em momento posterior do certame.

De fato, é princípio do procedimento licitatório a separação entre as fases de proposta e habilitação.

Todavia, no presente caso, os elementos solicitados não se referem exclusivamente à habilitação, mas sim à **demonstração da viabilidade e da exequibilidade da proposta apresentada**, especialmente diante de solução operacional baseada em terceiros.

d) Da natureza das exigências realizadas pela Administração

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de selecionar proposta **não apenas economicamente vantajosa, mas também executável**, devendo ser rejeitadas propostas inexequíveis ou incompatíveis com o objeto.

Nesse contexto, a análise da proposta não se limita a aspectos formais, abrangendo também a verificação de sua **viabilidade técnico-operacional**, especialmente quando o objeto envolve:

- atendimento emergencial;
- exigência logística específica;
- execução continuada com impacto direto na atividade estatal.

No caso concreto, as diligências realizadas pela Administração tiveram por objetivo verificar:

- se a proposta atendia ao requisito de localização (raio de 25 km);
- se a execução seria direta ou dependente de terceiros;
- se havia observância das regras de subcontratação;
- se os meios apresentados eram compatíveis com o objeto licitado.

Tais elementos não se confundem com habilitação jurídica, fiscal ou econômico-financeira, mas dizem respeito à **consistência material da proposta**.

e) Da inexistência de separação absoluta entre proposta e capacidade de execução

A tese da recorrente parte da premissa de que a análise da proposta deve ser completamente dissociada da capacidade operacional do licitante.

Entretanto, tal interpretação não se sustenta à luz da legislação e da jurisprudência.

A avaliação da proposta, especialmente em serviços técnicos, **necessariamente envolve a verificação da aderência entre o que foi ofertado e a capacidade de execução**, sob pena de:

- admitir propostas meramente formais ou fictícias;
- comprometer a execução contratual;
- gerar risco ao interesse público.

No presente caso, a exigência de unidade operacional no raio estabelecido não é requisito meramente formal, mas **condição essencial de execução do contrato**, diretamente ligada à natureza do serviço (atendimento veterinário emergencial).

Assim, seria juridicamente inadmissível:

- aceitar proposta sem qualquer demonstração mínima de viabilidade operacional;
- postergar a verificação para fase posterior, com risco de contratação inviável.

f) **Da improcedência da alegação de exigência de documentos exclusivos de habilitação**

A recorrente afirma que foram exigidos documentos exclusivos da fase de habilitação, como:

- comprovação de vínculo com terceiro;
- identificação de responsáveis técnicos;
- detalhamento da estrutura de execução.

Contudo, tais informações foram solicitadas **não para fins de habilitação**, mas para esclarecer aspectos essenciais da proposta, notadamente:

- se haveria subcontratação;
- se esta seria compatível com o Termo de Referência;
- se existia efetiva capacidade operacional para execução do objeto.

No caso concreto, restou demonstrado que:

- a proposta dependia integralmente da estrutura de terceiro (Hospital Arca);
- não havia delimitação clara da execução entre as partes;
- inexistia comprovação suficiente da capacidade técnica e operacional do terceiro;
- a solução proposta implicava subcontratação de parcela principal do objeto.

Dessa forma, as exigências realizadas eram **indispensáveis para o julgamento da exequibilidade da proposta**, e não meramente para habilitação formal.

g) **Da conformidade com a jurisprudência do TCU**

A atuação da Administração encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite diligências destinadas a esclarecer a proposta e verificar sua exequibilidade, desde que não impliquem alteração substancial.

Nesse sentido:

- O TCU admite diligências para **complementar ou esclarecer informações da proposta**, vedando apenas a alteração de sua essência;
- Erros formais ou dúvidas operacionais podem e devem ser sanados para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa.

Ademais, o próprio TCU já decidiu que:

- não se deve admitir proposta cuja execução dependa de subcontratação irregular ou não comprovada;
- a ausência de capacidade operacional efetiva pode ensejar a desclassificação do licitante.

Assim, a conduta da Administração não apenas foi legítima, como alinhada às boas práticas de controle.

h) Da aplicação do formalismo moderado

Registre-se ainda que a Administração adotou postura compatível com o princípio do formalismo moderado, tendo:

- concedido múltiplas oportunidades de manifestação à recorrente;
- solicitado complementações documentais;
- analisado reiteradamente os esclarecimentos apresentados.

Apesar disso, persistiram irregularidades relevantes, especialmente:

- inexistência de unidade operacional no raio exigido;
- fragilidade do vínculo com o terceiro indicado;
- impossibilidade de aferir responsabilidades e execução do objeto.

Portanto, não houve excesso de rigor, mas sim **observância ao dever de cautela na contratação pública**.

i) Da irrelevância da alegação para o resultado da decisão

Ainda que se admitisse, em tese, alguma sobreposição entre fases (o que não se verifica de forma irregular), tal circunstância **não foi determinante para a desclassificação da recorrente**.

A decisão administrativa baseou-se em vícios materiais relevantes, consistentes em:

- descumprimento de requisito essencial (localização);
- dependência de subcontratação vedada;
- ausência de comprovação de capacidade operacional mínima.

Assim, eventual alegação de antecipação de fase não possui aptidão para invalidar o ato decisório.

Conclusão do tópico

Diante do exposto, conclui-se que:

- não houve antecipação indevida da fase de habilitação;
- as diligências realizadas foram necessárias à verificação da viabilidade da proposta;
- as exigências estavam diretamente relacionadas à execução do objeto;
- a atuação da Administração foi compatível com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU;
- a desclassificação decorreu de vícios materiais, e não de exigências formais indevidas.

Desse modo, **resta integralmente refutada a alegação apresentada pela recorrente quanto a irregularidade no procedimento adotado**.

Conclusão: Improcedência da alegação da recorrente.

Decisão: Não reconhecida a ocorrência de antecipação indevida da fase de habilitação.

j) Da alegação de violação à competitividade

A recorrente sustenta afronta aos princípios da isonomia e competitividade.

Entretanto, não se verifica qualquer cláusula editalícia restritiva ou direcionada.

Da análise dos autos, verifica-se que a desclassificação não se fundamentou na exigência de sede ou filial prévia, mas sim na **ausência de comprovação suficiente da capacidade de execução do objeto dentro das condições estabelecidas no Termo de Referência**, especialmente quanto à operacionalização dos serviços dentro do raio exigido.

Assim, não se trata de restrição à competitividade, mas de **verificação da exequibilidade da proposta**, o que é legítimo na fase de julgamento.

A desclassificação decorreu de **insuficiência de comprovação da proposta**, e não de imposição de barreiras indevidas à participação.

Logo, **não houve violação aos princípios licitatórios**.

Conclusão: Insuficiência de comprovação da exequibilidade da proposta.

Decisão: Mantida a desclassificação.

k) Da alegação de irregularidade da proposta da empresa Med Dog (pedido subsidiário)

No que concerne à empresa declarada vencedora, a recorrente aponta:

ausência inicial de proposta formal;
inconsistências na planilha de preços;
divergência entre valores globais e unitários.

Verifica-se que a empresa Med Dog foi instada a complementar sua proposta, no exercício do poder de diligência; Após reanálise detalhada dos autos, verificou-se que a proposta apresentada pela empresa **Med Dog Ltda** contém inconsistências relevantes, consistentes em:

- divergência entre o somatório dos valores unitários multiplicados pelas quantidades estimadas;
- incompatibilidade entre o valor global da proposta e os valores efetivamente apurados na planilha;
- erro que não se limita a mero equívoco formal ou aritmético isolado, mas compromete a consistência econômica da proposta.

Conforme demonstrado nos autos, o valor global indicado pela empresa não corresponde à soma dos itens constantes da planilha, evidenciando **erro substancial de formação de preços**.

Tal irregularidade possui relevância jurídica, pois:

- compromete a **vinculação do licitante à proposta apresentada**;
- inviabiliza a aferição segura da exequibilidade do preço;
- impede a correta comparação entre propostas;
- pode resultar em alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Verifica-se que a correção dessa inconsistência:

- implicaria necessariamente a alteração do valor global ou dos valores unitários;
- não se limita a simples ajuste formal;
- demandaria reformulação da proposta.

Nessa hipótese, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que:

- somente são admitidas correções formais que **não alterem o conteúdo essencial da proposta ou o valor global ofertado**;
- erros que impactam a formação do preço configuram vício material, não passível de saneamento por diligência.

Assim, a manutenção da proposta da empresa Med Dog, nos termos apresentados, **não se mostra juridicamente possível**.

II - DA NECESSIDADE DE RETORNO DE FASE

Diante da constatação de vício substancial na proposta da empresa classificada como vencedora, impõe-se a adoção de medida saneadora que preserve:

- a isonomia entre os licitantes;
- a legalidade do procedimento;
- o julgamento objetivo;
- a obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a solução mais adequada é o **retorno à fase de análise das propostas**, com vistas a:

- reavaliar a proposta da empresa Med Dog;
- oportunizar o correto tratamento da irregularidade identificada;
- assegurar a regular continuidade do certame.

Tal medida encontra respaldo nos princípios da autotutela administrativa e da legalidade, permitindo à Administração rever seus atos quando constatadas irregularidades.

Para dar ainda mais publicidade aos eventos deste Pregão Eletrônico nº 90003/2025 - SR/PF/SP, esta Administração estará disponibilizando vistas aos seguintes documentos:

- a) Despacho 146626173 - NCS/DPF/GRU/SP;
- b) Decisão fundamentada Pregoeiro (146647009); e
- c) Além de Outros já publicados e a publicar.
- d) Através do link: [Pregão Eletrônico nº 90003/2026 - SR/PFSP — Polícia Federal](#)

III - CONCLUSÃO

Diante das alegações e fundamentos trazidos pela recorrente - Recurso Difaro Gutierrez (146547984), pela recorrida - Contrarrazões MED DOG (146547887) e pelo Setor Demandante NCS/DPF/GRU/SP, Área Técnica Responsável pela análise das Propostas - - Despacho 146626173, com base nas considerações relatadas acima, e pautando-se nos dispositivos legais que regem o Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 - SR/PF/SP, como também nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, esta Pregoeira julga parcialmente PROCEDENTE o recurso administrativo apresentado pela empresa DIFARO GUTIERREZ SERVIÇOS PET LTDA - CNPJ nº 18.904.963/0001-85 (SEI nº 146547984).

A análise do recurso evidencia que:

- a) a desclassificação da recorrente decorreu de **insuficiência de comprovação da viabilidade operacional**, especialmente quanto à inexistência de unidade operacional própria dentro do raio máximo de 25 km, e não de exigência ilegal do Termo de Referência;
- b) a relação com o Hospital Arca foi corretamente interpretada pelo setor demandante NCS/DPF/GRU/SP, SEI nº 146626173, como subcontratação não comprovada adequadamente;
- c) não houve exigência indevida de documentos fora da fase apropriada, mas sim diligências legítimas para verificação da viabilidade de execução do objeto da proposta, pelo setor demandante NCS/DPF/GRU/SP, SEI nº 146626173;
- d) não se configurou violação aos princípios da competitividade ou isonomia;
- e) assiste razão à recorrente quanto à inconsistência na planilha da proposta da empresa Med Dog, devendo o certame **retornar à fase de análise das propostas**:
 - o vício identificado é de natureza material e relevante;
 - a manutenção da decisão anterior comprometeria a lisura do certame.
 - Será solicitado à empresa Med Dog a retificação da planilha, mantendo o valor total apresentado em sua proposta.
 - Caso não seja atendida a solicitação, será dado prosseguimento ao certame obedecendo à ordem de classificação das propostas.

IV - ENCAMINHAMENTO

Encaminhe-se à autoridade superior para ciência e, se for o caso, julgamento do recurso em grau hierárquico, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Pregoeira da SR/PF/SP



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MOREIRA BAETA**, **Agente Administrativo(a)**, em 26/06/2026, às 17:34, 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=146647009&crc=D506586C.
Código verificador: **146647009** e Código CRC: **D506586C**.