



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE ÁGUAS DE LINDÓIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES

PROCESSO N.º 131/2025
EDITAL N.º 070/2025
PREGÃO ELETRÔNICO N.º 055/2025
OBJETO

Contratação de empresa especializada para a execução de serviços contínuos de fornecimento de alimentação escolar, incluindo pré-preparo, preparo e distribuição da alimentação escolar, com o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, logística, supervisão, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados e limpeza e conservação das áreas abrangidas, para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar nas unidades educacionais da rede pública da educação básica municipal de Águas de Lindóia - SP, pelo período de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, Anexo III deste edital.

TRYX AÇÕES INTELIGENTES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob nº 20.079.368/0001-02, com sede na Av. Doutor Chucri Zaidan, 1550 – Vila Cordeiro – São Paulo – SP, cep: 04583-110, vem através de seu bastante procurador infra-assinado, vem, a presença de Vossa Excelência, com fundamento na cláusula 11.1 do edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL**, pelos motivos e razões de fato e de direito que passa a expor:



I – DOS FATOS:

Encontra-se aberto perante O MUNICIPIO DE ÁGUAS DE LINDÓIA, edital de licitação na modalidade **PREGÃO ELETRONICO N.º 055/2025**, que tem como objeto a: **Contratação de empresa especializada para a execução de serviços contínuos de fornecimento de alimentação escolar, incluindo pré-preparo, preparo e distribuição da alimentação escolar, com o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, logística, supervisão, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados e limpeza e conservação das áreas abrangidas, para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar nas unidades educacionais da rede pública da educação básica municipal de Águas de Lindóia - SP, pelo período de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, Anexo III deste edital.**

É CERTO que o edital em comento deve obedecer rigorosamente a todos os princípios administrativos e em especial os princípios específicos inerentes as compras públicas, para assim cumprir com o seu objetivo principal, que é “A contratação da oferta mais vantajosa, sempre obedecendo os requisitos mínimos”

Sendo assim, com base nos princípios administrativos, passamos abaixo a discorrer sobre exigência CONTRADITÓRIA E DESSARAZOADA capaz de reduzir consideravelmente o universo de licitantes, ferindo assim a ampla competitividade deste processo.

II – DO DIREITO:

Ao analisar minuciosamente o edital de concorrência objeto desta representação, verificamos que o mesmo possui exigências restritivas, vejamos:



DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A IMPOSIÇÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO – VIOLAÇÃO AO ART. 24 DA LEI 14.133/2021

O edital estabelece que o “Valor Estimado da Contratação – Orçamento Sigiloso – Art. 24, Lei 14.133/21”, porém não apresenta qualquer motivação ou justificativa técnica ou jurídica que ampare a adoção do sigilo, em flagrante descumprimento ao comando normativo.

O art. 24 da Lei nº 14.133/2021 é claro ao estabelecer que o orçamento somente poderá ser sigiloso “desde que justificado”, sem prejuízo da divulgação dos elementos indispensáveis à formulação das propostas pelos licitantes.

A redação legal não deixa margem para interpretação diversa:

“Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (...).”

Portanto, a justificativa é requisito essencial, obrigatório e condicionante para a adoção do orçamento sigiloso.

Não se trata de faculdade absoluta, mas sim de autorização condicionada à demonstração concreta da necessidade de proteção do orçamento.

Ocorre que, no presente caso, o edital não apresenta qualquer justificativa, seja técnica, econômica, estratégica ou de segurança, que demonstre a excepcionalidade necessária à imposição do sigilo.



Não há nota técnica, parecer, motivação na fase interna, nem menção mínima à necessidade de preservação da competitividade ou de proteção do interesse público.

Assim, a Administração:

- invoca o art. 24,
- mas não cumpre a exigência central do dispositivo,
- impondo sigilo sem motivação, o que configura nulidade por violação direta ao princípio da motivação (arts. 5º, caput, e 11 da Lei 14.133/2021), bem como ao princípio da publicidade (art. 5º, §1º).

A ausência de justificativa torna ilegal o sigilo orçamentário, pois impede a ampla competitividade e frustra o cálculo adequado dos custos pelos licitantes.

Logo, impõe-se reconhecer que:

- O edital impôs orçamento sigiloso sem a justificativa legal obrigatória;
- Houve violação direta ao art. 24 da Lei 14.133/2021;
- O vício compromete a transparência, a competitividade e a isonomia no certame.

Por isso, deve ser sanado o vício mediante apresentação da justificativa ou retificação do instrumento convocatório, com a reabertura de prazo aos licitantes, sob pena de nulidade do procedimento.

Prejuízo adicional: impossibilidade de balizar a qualidade dos insumos e componentes do objeto



A ausência de justificativa é ainda mais grave porque o objeto licitado demanda balizadores mínimos de qualidade dos insumos, para que os licitantes possam dimensionar:

- a composição dos custos,
- a adequação técnica dos materiais,
- a durabilidade,
- os padrões mínimos esperados pela Administração,
- o nível de performance exigido.

Quando o orçamento estimado é sigiloso sem justificativa, cria-se uma assimetria injustificada, pois:

1. Os licitantes ficam impedidos de aferir se o valor estimado pela Administração é compatível com o padrão técnico exigido pelo objeto, o que compromete o julgamento objetivo.
2. Não há parâmetros mínimos para inferir a qualidade desejada, especialmente em objetos que variam significativamente conforme o insumo utilizado.
3. A ausência de orçamento divulgado — sem justificativa — impede compreender se a Administração espera soluções básicas, intermediárias ou de alto desempenho, afetando diretamente o modelo de negócios e a estratégia de precificação.

Assim, além de ilegal, o sigilo injustificado:

- reduz a isonomia,
- prejudica a competitividade,
- gera insegurança jurídica,
- afeta a qualidade das propostas,



- viola a transparência,
- e compromete o próprio interesse público.

O orçamento sigiloso, quando não justificado, constitui vício grave, pois impede que os licitantes compreendam o nível de qualidade esperado e dificulta a formulação de propostas adequadas.

Conclusão

Diante disso, é inequívoco que:

- o edital impôs orçamento sigiloso SEM a justificativa legalmente exigida,
- o que viola o art. 24 da Lei 14.133/21,
- e ainda prejudica o balizamento da qualidade dos insumos necessários para composição da proposta,
- tornando indispensável a retificação do edital com apresentação da motivação, acompanhada da reabertura do prazo, sob pena de nulidade do certame.

DA ILEGALIDADE DA IMPOSIÇÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO SEM JUSTIFICATIVA E DO IMPACTO DIRETO NA AFERIÇÃO DO ENQUADRAMENTO PARA APLICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DAS ME/EPP – VIOLAÇÃO CONJUNTA DO ART. 24 DA LEI 14.133/2021 E DOS ARTS. 42 A 49 DA LC 123/2006

A Administração estabeleceu que o “Valor Estimado da Contratação – Orçamento Sigiloso” seria adotado com base no art. 24 da Lei 14.133/2021.

Todavia, o edital não apresenta qualquer justificativa formal, técnica ou jurídica para essa excepcionalidade, descumprindo requisito legal expresso.



O art. 24 é taxativo:

“Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso (...).”

A justificativa não é faculdade: é requisito condicionante da validade da opção pelo sigilo.

A ausência de motivação viola:

- o princípio da motivação (arts. 5º e 11 da Lei 14.133/21);
- o princípio da publicidade;
- o julgamento objetivo;
- a segurança jurídica.

O SIGILO INJUSTIFICADO IMPACTA DIRETAMENTE O TEMA DO ENQUADRAMENTO DA ME/EPP E DA VEDAÇÃO AOS BENEFÍCIOS DA LC 123

A ilegalidade é ainda mais grave porque o sigilo impede a verificação objetiva de elementos centrais para o enquadramento da licitante como ME/EPP, afetando diretamente a interpretação do art. 4º, §1º, I, da Lei 14.133/21 e dos arts. 42 a 49 da LC 123/2006.

A Administração simplesmente afastou todos os benefícios da LC 123 sob o argumento de que o “valor estimado da contratação ultrapassa o limite de receita bruta de EPP” — mas ocultou esse valor, impossibilitando o controle técnico da legalidade.

Ou seja:



- afasta os benefícios porque o valor estimado seria superior a R\$ 4,8 milhões,
- mas não revela qual é o valor estimado,
- nem justifica o sigilo,
- nem permite que os licitantes verifiquem se o cálculo foi corretamente realizado.

Trata-se de contradição jurídica grave: sem a divulgação do valor ou sem justificativa formal para o sigilo, não existe como verificar se a Administração aplicou corretamente as exceções legais.

A JURISPRUDÊNCIA DO TCU EXIGE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA NO ENQUADRAMENTO

O TCU é claro ao afirmar que o tratamento diferenciado das ME/EPP NÃO pode ser afastado sem verificação objetiva dos seus limites, e somente em hipóteses específicas:

1. Quando a ME/EPP se enquadra nas hipóteses do art. 3º, §4º, da LC 123/06.
2. Quando o valor estimado da contratação excede o limite de R\$ 4.800.000,00.
3. Quando os contratos públicos firmados no ano-calendário, somados, excedem o limite anual de R\$ 4.800.000,00.
4. Em contratos com vigência superior a um ano, deve-se considerar somente o valor anual, independentemente de o contrato prever prorrogações de até 10 anos.

Ou seja:

A Administração deve demonstrar, com clareza e transparência, que o valor anual do contrato supera o limite legal.

E deve considerar APENAS 12 meses, mesmo que o contrato preveja até 10 anos de prorrogação.



Mas no caso concreto, isso é impossível porque:

- o valor estimado foi ocultado,
- não há justificativa para o sigilo,
- o edital apenas afirma a conclusão (“valor superior ao limite de EPP”) sem demonstrá-la,
- e impede qualquer verificação ou contraditório técnico pelo licitante.

Portanto, a Administração afasta direitos sem demonstrar a hipótese legal de afastamento, o que contraria frontalmente os princípios do art. 5º da Lei 14.133/21 e os entendimentos consolidados do TCU.

IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAR O SOMATÓRIO ANUAL DOS CONTRATOS – VIOLAÇÃO À COMPETITIVIDADE

Sem acesso ao valor estimado — que foi ocultado sem justificativa — não é possível verificar se o somatório anual da contratação ultrapassa o limite previsto na LC 123, principalmente porque:

- o edital prevê vigência prorrogável até 10 anos,
- mas a lei determina que se considere apenas o valor anual,
- e a licitante não pode presumir qual seria esse valor,
- nem contestar eventual erro material ou superavaliação do orçamento interno.

Essa impossibilidade violenta o julgamento objetivo, pois:

- impede o controle do enquadramento como ME/EPP,
- impede a fiscalização do correto uso da exceção do art. 4º, §1º, I,
- impede o exercício do contraditório econômico,



- compromete a formulação de proposta coerente com a qualidade dos insumos exigidos,
- prejudica a competitividade.

DA ILEGALIDADE DA VEDAÇÃO GENÉRICA AOS BENEFÍCIOS PREVISTOS NOS ARTS. 42 A 49 DA LC 123/2006

O edital, em seu item 3.2 (pág. 5), estabeleceu que não seriam aplicados os benefícios previstos nos arts. 42 a 49 da LC 123/2006, sob o argumento de que o valor estimado da contratação supera o limite de receita anual de EPP.

Fundamentou tal afastamento no art. 4º, §1º, I, da Lei 14.133/2021.

Ocorre que tal interpretação é manifestamente equivocada, ilegal, desarrazoada, contrária ao texto legal, em descompasso com o regime de enquadramento tributário das ME/EPP e em frontal violação à jurisprudência consolidada do TCU.

A Administração, neste ponto, realizou interpretação extensiva de exceção legal — prática vedada pela hermenêutica administrativa, resultando em claro esvaziamento do tratamento favorecido constitucionalmente assegurado às micro e pequenas empresas pelo art. 179 da Constituição Federal.

O art. 3º da LC 123/2006 é expreso ao determinar que o enquadramento como ME ou EPP se dá pela receita bruta dos últimos 12 meses, isto é, mediante análise pretéritas e concretas do faturamento, jamais mediante projeção futura.

A Administração não pode presumir que a contratação futura implicará desenquadramento, sob pena de violar os princípios da legalidade, da razoabilidade e da competitividade.



Não é admissível afastar benefícios das ME/EPP com base em presunções de receita futura, ressaltando que o enquadramento se verifica no momento do certame, e não pela potencial execução contratual futura.

Além disso, mesmo nos casos de item acima do limite de EPP, a vedação recai exclusivamente sobre benefícios de desempate e regularização fiscal posterior, não havendo na lei autorização para impedir participação, afastar tratamento diferenciado de modo absoluto ou suprimir direitos que a LC 123 garante de forma plena.

Assim, o edital ampliou indevidamente a exceção legal e violou frontalmente o mandamento constitucional de promoção às ME/EPP (art. 179 da CF), além do art. 5º, IV da Lei 14.133/21 (princípio da competitividade).

Conclusão do Tópico

A cláusula que veda genericamente a aplicação dos arts. 42 a 49 da LC 123/2006 é ilegal, por extrapolar os limites do art. 4º, §1º, I da Lei 14.133/21, presumir receita futura, restringir a competitividade e violar princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e competitividade.

Impõe-se sua imediata revogação, devendo o edital ser corrigido para assegurar integralmente os benefícios das ME/EPP.

QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (CLAUSULA RESTRITIVA)

3. HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (art. 69 da Lei 14.133/2021)

(...)



c.3.3) Endividamento Geral (EG)

EG = Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo / Ativo Total = menor ou igual 0,50

O que mede: O grau de garantia que a empresa tem, com o total dos seus ativos, para pagar todas as suas dívidas totais.

O edital exige que o índice de endividamento geral (EG = Passivo Total / Ativo Total) seja $\leq 0,50$, ou seja, que o licitante não tenha comprometido mais do que 50% do valor total dos seus ativos.

Essa exigência, constante no Anexo de Habilitação Econômico-Financeira (pág. 22), é **desarrazoada, incompatível com a realidade do segmento, não possui lastro técnico, e viola diretamente o art. 69 da Lei 14.133/21**, que exige adequação e proporcionalidade nos critérios de habilitação financeira.

O mercado de alimentação escolar e serviços contínuos de refeições — como exige o objeto deste certame — opera com:

- alto giro operacional;
- compras contínuas de insumos;
- financiamentos para frota, utensílios e estrutura logística;
- margens reduzidas;
- sazonalidade no fluxo de caixa. (Em especial na alimentação escolar que possui duas férias por ano)

A literatura técnica e os parâmetros da área indicam que índices de endividamento **entre 0,60 e 0,90** são absolutamente comuns e **não caracterizam incapacidade financeira**.



O índice de 0,50, por sua vez, restringe indevidamente o universo de participantes, **inclusive a atual fornecedora**, demonstrando o caráter anticompetitivo e excludente da exigência.

O TCU tem posição firme de que **critérios econômico-financeiros devem ser limitados ao razoavelmente necessário** para garantir a execução contratual.

Exigência que restrinja a competitividade sem demonstração de impacto direto na execução do objeto **é ilegal**.

O edital **não apresenta qualquer justificativa técnica**, matriz de risco, estudo financeiro ou motivação que demonstre a necessidade de índice tão restritivo.

Tal exigência viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, julgamento objetivo e planejamento.

Com relação ao tópico acima, TEMOS A CLARA E FLAGRANTE abusividade e restritividade disfarçada de exigência, o que nos leva a afronta da ampla competitividade e conseqüentemente ao prejuízo dos cofres públicos.

Para compreender a ilegalidade afigura-se importante reforçar alguns conceitos e o próprio objetivo da exigência de um determinado índice de endividamento, e, nesse sentido, o art. 69 da Lei 14.133/2021 dispõe o seguinte:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados



no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

Vejamos, então, que a legislação dispõe que o objetivo das exigências referentes a qualificação econômico-financeira é demonstrar a capacidade do possível contratado de cumprir o contrato sem causar ao Poder Público os danos financeiros decorrentes do descumprimento (pagamento de trabalhadores, fornecedores, novo processo licitatório, etc.).

Marçal Justen Filho conceitua a qualificação econômico-financeira desta forma:

A qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação, tomando em vista os bens e direitos de sua titularidade, as obrigações contraídas e as receitas a serem realizadas no futuro.

Nesse contexto, portanto, ressoa evidente que o objetivo da norma é garantir que o possível contratado não esteja enfrentando dificuldade financeira tamanha que não lhe permitirá executar adequadamente o contrato.

Em função disso, o TCU editou a Sumula 289, que dispõe que:

"A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado,



sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade."

Com isso, buscou o TCU manter um parâmetro que privilegia a realidade de mercado, ou seja, o índice de endividamento qualificado como razoável para fins licitatórios é aquele que o mercado entende como sendo razoável.

Em outras palavras, significa dizer que o percentual de endividamento que Administração Pública tolerará é aquele praticado pelo mercado.

E aí está o ponto: o índice previsto no Edital (0,5) está muito abaixo daquilo que o mercado entende como sendo razoável.

Aliás, no acórdão 205/2013 – PLENÁRIO (Processo 017.304/2012-1) do TCU, o relator adotou como razão de decidir o parecer técnico que foi exarado nos seguintes termos:

(...) O único ponto que merece destaque no referido edital diz respeito aos índices adotados para auferir a qualificação econômico-financeira. Segundo o item 6.1.3 do edital (peça 1), os índices utilizados para avaliar a boa situação financeira das licitantes são o índice de liquidez corrente, o índice de liquidez geral e o quociente de endividamento.

O índice de liquidez corrente exigido é maior ou igual a 1,00, o índice de liquidez geral exigido é maior ou igual a 1,00 e o **quociente de endividamento é inferior ou igual a 0,50.**



Quanto aos índices de liquidez corrente e geral, eles estão alinhados à Instrução Normativa/MARE 5/1995. No que se refere ao quociente de endividamento, porém, a exigência de um grau de endividamento total menor ou igual a 0,50 como condição necessária para comprovação da qualificação econômico-financeira da licitante contraria a posição dominante do TCU.

A jurisprudência desta Corte de Contas é farta no sentido de que para utilizar índices contábeis diversos dos habituais utilizados pela doutrina contábil, o gestor deve justificar sua necessidade no processo licitatório. O edital não traz qualquer justificativa para tal exigência em afronta ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei de Licitações.

Em recente julgado, por meio do Acórdão 768/2012-TCU-Plenário, os ministros do TCU determinaram à Prefeitura Municipal de Viana/ES que ela se abstivesse de exigir das empresas licitantes, como requisito de qualificação econômico-financeira, índice de endividamento geral menor 1,0 (um vírgula zero), conforme o referencial da Instrução Normativa/MARE 5/1995 – subitem 7.1 (índice 1,0 para ILC, ILG e GE), e orientações já emanadas deste Tribunal por meio dos Acórdão 948/2007-TCU-Plenário e 1291/2007-Plenário.

A adoção de um do quociente de endividamento de 0,5 pode restringir a competição do certame ao diminuir o



número de empresas que possuem tal índice. Desta forma entendemos que tal item deva ser modificado ou deva ser justificado a sua necessidade no presente edital.

Na esteira da jurisprudência do TCU, um caso semelhante foi apreciado por meio do Acórdão 8681/2011-TCU-Segunda Câmara. Na ocasião o Exmo Ministro-Relator Raimundo Carreiro pronunciou-se da seguinte forma:

“Voto:

3. Com relação à exigência de índice de endividamento total inferior a 0,6, oportuno registrar que o mencionado índice determina a proporção de ativos totais fornecida pelos credores da empresa, calculado com base no valor do passivo exigível dividido pelo ativo total. Quanto maior o índice, tanto maior o risco de insolvência da empresa. Nesse sentido, é compreensível a preocupação do gestor em resguardar a Administração, procurando empresas mais sólidas para executar objeto que tem, notoriamente, trazido problemas para a Administração Pública.

4. Apesar disso, deve-se ter cuidado para que isto não se torne barreira que prejudique de forma desarrazoada a competitividade do certame. Por esse motivo, o art. 31, § 5º, da Lei de Licitações, exige que os índices contábeis adotados sejam



justificados no processo licitatório, o que não ocorreu no presente caso. Entretanto o responsável já se comprometeu a incorporar tal justificativa ao termo de referência concernente ao edital, antes da sua republicação.

Acórdão

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Senado Federal que em caso de eventual republicação do edital referente ao Pregão Eletrônico nº 157/2010 ou publicação de novo edital em substituição ao do referido certame, encaminhe cópia ao TCU;

9.3. determinar à Secex-3 que caso seja republicado o edital referente ao Pregão Eletrônico nº 157/2010, ou publicado novo edital em substituição ao referido certame, verifique sua aderência à legislação e à jurisprudência desta Corte, representando, se necessário;”

No presente caso entendemos que o mesmo ajuste deva ser feito quando da republicação do edital.



Ilustríssimos, sobretudo em um cenário pós pandêmico, em que a obtenção de crédito foi indispensável para que diversos setores pudessem sobreviver até o estágio atual, em que se observa recuperação no ambiente de negócios, exigir índice de endividamento igual ou inferior a 0,5 é restringir demasiadamente a concorrência, o que acabaria por violar o Princípio da Competitividade (art. 5º da Lei 14.133/2021), que determina que sejam adotadas regras editalícias capazes de assegurar a participação do maior número de interessados e a competição mais intensa possível, já que isso, a princípio, resultará em proposta financeira mais vantajosa para a Administração Pública.

Não bastasse isso, tanto a Lei 8.666/93 quanto a Lei 14.133/2021 contém disposições no sentido de que o índice de endividamento demanda justificativa técnica, o que, contudo, não se observa no processo administrativo em questão.

O art. 31, §5º, da Lei 8.666/93 dispõe que:

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório**, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Por seu turno, o art. 69 da Lei 14.133/2021 estabelece que:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser



comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, **devidamente justificados no processo licitatório**, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

Deste modo, seja por tratar-se de exigência de índice excessivo, seja por ausência de justificativa no processo licitatório, contém ilegalidade o certame, que merece revisão.

Admitir esta exigência será admitir A INVIABILIZAÇÃO DE UMA PLENA COMPETITIVIDADE DESTE PROCESSO, resultando em prejuízo a administração pública.

Sendo assim se faz necessária a correção dos termos restritivos deste edital.

A exigência da forma que se apresenta, somente afrontará o princípio da competitividade.

Acerca da aplicação do princípio da competitividade, entendeu o **Tribunal de Contas da União**, em hipótese que se identifica perfeitamente com a presente:

“Compromete o caráter competitivo do certame exigência de vantagem que o edital formule aos licitantes, em aparente benefício para a Administração, porém de modo a afastar concorrentes” (TCU, Acórdão 240/96, 1ª Câmara, Rel. Ministro HOMERO SANTOS).

É expediente igualmente censurável disfarçar-se a restrição à competitividade mediante a imposição de EXIGENCIA DESNECESSARIA E SEM PREVIÃO LEGAL.



Considerando todo o exposto, há, no presente caso, exigência excessiva e desarrazoada no presente Edital, que provoca restrição ao caráter competitivo do certame, impondo-se a sua reformulação e conseqüente republicação.

A impropriedade, na prática, será suficiente para prejudicar o caráter competitivo da licitação, uma vez que limitara o universo de licitantes aptos a prestarem o presente serviço.

Independentemente da matéria acima produzida, que comprova que a exigência editalícia ora impugnada é, em muito, inadequada, fere ainda os **PRINCÍPIOS BÁSICOS DA LEGALIDADE, IGUALDADE, RAZOABILIDADE e COMPETITIVIDADE** presentes na Constituição Federal e disposto no artigo terceiro, parágrafo primeiro, inciso I, da Lei 8.666/93, impondo ao Edital vício de **ILEGALIDADE** capaz de gerar a **NULIDADE** de todo o processo licitatório e do Contrato a ser firmado com as licitantes vencedoras.

“CONSTITUIÇÃO FEDERAL.”

“Art. 37. A Administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.



“LEI 8.666/93 COM AS ALTERAÇÕES INSERIDAS PELA LEI 8.883/94.”

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

parágrafo 1º - É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;”

Nossa mais pura doutrina administrativista, ao dedicar-se ao tema, reconhece que a imposição de Cláusulas ou condições discriminatórias que restrinjam a participação do maior número de licitantes, devem ser afastadas da licitação pública.

Admiti-las é ferir de morte todo o processo licitatório, é macular de vício de ilegalidade que o acompanhará por toda a vigência do contrato a ser firmado com as licitantes vencedoras, é enfim abandonar todos os princípios basilares que devem nortear todos os atos administrativos, incluídas nestes o Edital e a própria Licitação Pública.

Vamos, pois, proceder a um estudo dos princípios informadores da licitação, atentos à lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem princípio é:



“(...) a disposição expressa ou implícita, de natureza categorial de um sistema, pelo que confronta o sentido das normas implantadas em uma ordenação jurídico-positiva”, e, em conseqüência, “violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos”. Por conseguinte conclui o eminente autor, “o desrespeito a um princípio constitui a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme a natureza do princípio que se violou”.

“Portanto, a aplicabilidade dos princípios informadores da licitação aos atos concretos praticados pela Administração Pública independe da existência normativa expressa e acarreta diretamente a nulidade dos atos desconformes, ensejando, ainda, a responsabilidade de seus agentes.”

“O princípio, por sua importância, serve exatamente para orientar a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma. Na ausência de norma específica, o princípio condiciona ou determina, diretamente, a atuação do agente da Administração.”

“Seja permitido transcrever aqui alguns apontamentos feitos por Geraldo Ataliba a respeito do valor da noção de princípio: “Os princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos)”.

“Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da Administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas conseqüências.”



“Com muito maior razão, não podem as normas constantes do instrumento de abertura da licitação contrariar as disposições e princípios constitucionais aplicáveis à espécie, nem mesmo os princípios específicos, definidores do instituto. Em conseqüência, por exemplo, são totalmente nulas as cláusulas do edital destinadas apenas a restringir o número de eventuais interessados ou a estabelecer condições capazes de fraudar a regra da igualdade entre os licitantes, ou ainda, a impedir ou prejudicar a publicidade do procedimento.”

“O Edital, sendo um ato administrativo e estando inquinado de vício jurídico, pode ser diretamente atacado pela via judicial, inclusive por meio de mandado de segurança. Entendemos que qualquer pessoa ou entidade, desde que demonstre estar legalmente habilitada para executar o objeto do contrato posto em disputa, tem legitimidade processual para impetrar mandado de segurança postulando a anulação do edital, quando este contiver cláusulas discriminatórias, violadoras do princípio constitucional da isonomia ou dos princípios da licitação”. (Aspectos Jurídicos da Licitação/Adilson Abreu Dallari/Saraiva - terceira edição-1994).

E ainda trazemos a colação os ensinamentos da insigne Juíza Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em São Paulo, Dra. Lúcia Valle Figueiredo:

“O conteúdo discricionário das cláusulas do edital não deve desbordar do permitido por lei ou pelo ordenamento. De onde se infere outro direito dos interessados: fiscalização dos termos do edital. Um edital, com vício flagrante de ilegalidade, provado de plano, ensejaria a interposição de



mandado de segurança.” (in Direito dos Licitantes, Malheiros Editores, 3ª Ed., pg. 51)

Finalmente, a súmula 473 do EXCELSO STF, a qual preleciona:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando, eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvando em todos os casos a apreciação judicial."

DA NORMALIDADE DOS ÍNDICES DE ENDIVIDAMENTO ENTRE 0,60 E 0,90 NO SETOR DE ALIMENTAÇÃO E DA INEXISTÊNCIA DE QUALQUER INDÍCIO DE INCAPACIDADE FINANCEIRA – FUNDAMENTAÇÃO CONTÁBIL, ECONÔMICO-FINANCEIRA E SETORIAL

O índice de endividamento, também denominado “Grau de Endividamento” ou “Debt Ratio”, representa a proporção do ativo total financiado por capitais de terceiros.

A doutrina contábil é uníssona ao afirmar que não existe um índice único ou universal que determine saúde ou insolvência, devendo-se considerar:

- o segmento econômico;
- o ciclo operacional;
- a estrutura de custos;
- a maturidade da empresa;
- a sazonalidade própria do setor;
- e a capacidade de geração de caixa operacional.



A literatura clássica de análise de balanços, indica que, em setores de alta rotatividade operacional, com margens comprimidas e necessidade contínua de capital de giro, índices de endividamento entre 0,60 e 0,90 são absolutamente comuns, fisiológicos e, em inúmeros casos, desejáveis, pois revelam uso eficiente de alavancagem para financiar operações correntes.

Essa realidade é especialmente verdadeira nas empresas de:

- refeições prontas,
- restaurantes e cozinhas industriais,
- serviços de alimentação corporativa,
- fornecedores de refeições transportadas,
- lanchonetes e bares,
- empresas com forte sazonalidade de demanda.

O setor de alimentação exige maior capital de giro e maior uso de recursos de terceiros

As empresas de alimentação convivem com:

- estoques perecíveis, que exigem giro constante;
- compras frequentes e em ciclos curtos;
- necessidade de antecipar pagamentos a fornecedores devido à volatilidade dos preços de alimentos;
- fluxo de caixa sensível a sazonalidade, especialmente em períodos de férias escolares, feriados prolongados e recessos corporativos;
- margens historicamente reduzidas, compensadas por grande volume de vendas;
- alto custo fixo de operação (funcionários, energia, gás, insumos frescos).



Por essa razão, a literatura financeira e as práticas de mercado mostram que essas empresas utilizam de forma mais intensa instrumentos de financiamento de curto prazo, tais como:

- contas garantidas;
- capital de giro bancário;
- limites rotativos;
- parcelamento de compras;
- adiantamentos de fornecedores;
- crédito junto a distribuidores.

Logo, o endividamento tende naturalmente a se situar entre 0,60 e 0,90, índice totalmente compatível com o setor e sem qualquer correlação automática com risco de insolvência.

20 endividamento deve ser lido em conjunto com a capacidade de geração de caixa

Doutrina e normas internacionais de contabilidade, afirmam que endividamento elevado somente indicaria incapacidade financeira se acompanhado de deterioração do caixa operacional, o que não é o caso.

Os parâmetros de análise de balanço deixam claro:

- Empresas com ciclo operacional curto, como alimentação, podem operar confortavelmente com alto endividamento, desde que mantenham fluxo de caixa positivo.
- O endividamento de 0,60 a 0,90 se torna um indicador de dinamismo operacional, e não de fragilidade estrutural.



- A análise isolada do índice, sem observância do setor, é tecnicamente inadequada, como reconhece o próprio TCU em diversos acórdãos que tratam de capacidade econômico-financeira.

Portanto, não existe qualquer elemento técnico para afirmar incapacidade ou risco financeiro com base nesses números.

A sazonalidade do setor reforça o comportamento do índice

Empresas de refeições prontas e restaurantes sofrem forte sazonalidade, especialmente:

- período de férias escolares,
- recesso empresarial de dezembro/janeiro,
- redução natural do fluxo de trabalhadores em determinados meses.

Durante esses períodos, é normal que a empresa utilize mais intensamente linhas de crédito de curto prazo para manter o nível operacional e compor estoques, e isso eleva temporariamente o índice de endividamento, que posteriormente retorna ao patamar padrão com a retomada das atividades.

Não se trata de risco, mas sim de característica intrínseca ao setor.

É por isso que as obras de Assaf Neto e Matarazzo são categóricas:

“Índices de endividamento em torno de 0,60 a 0,90 são típicos e aceitáveis em empresas com elevada necessidade de capital de giro, grande sazonalidade e margens estreitas.”



TCU e tribunais estaduais reconhecem que índices de endividamento devem ser analisados pelo setor

O TCU já afirmou repetidas vezes que a Administração não pode considerar apenas um indicador isolado para fins de capacidade econômico-financeira, especialmente quando o setor possui peculiaridades próprias.

Esses precedentes destacam:

- A exigência de análise contextualizada;
- A necessidade de considerar ciclos operacionais, sazonalidade e estrutura setorial;
- A vedação de concluir incapacidade financeira com base exclusivamente em um único índice.

No setor de alimentação, isso é ainda mais verdadeiro devido às particularidades já expostas.

Conclusão do Tópico

Diante de toda a literatura contábil, das práticas empresariais, da natureza do setor de alimentação e da própria jurisprudência administrativa:

- Índices de endividamento entre 0,60 e 0,90 são normais, saudáveis e absolutamente compatíveis com a realidade das empresas de refeições prontas e restaurantes;
- Não há qualquer relação automática entre esse nível de endividamento e incapacidade financeira;



- A sazonalidade natural do setor torna esse comportamento ainda mais comum;
- A análise isolada do índice é tecnicamente equivocada e contrária às melhores práticas da contabilidade e decisões do TCU;
- Portanto, não existe qualquer elemento que indique fragilidade econômico-financeira da empresa.

DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM PERCENTUAL SUPERIOR AO LIMITE LEGAL E EDITALÍCIO – AFRONTA À RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E COMPETITIVIDADE

No tocante à qualificação técnica, o edital incorre em ilegalidade manifesta, ao exigir comprovação de capacidade técnico-operacional em patamar substancialmente superior ao limite por ele próprio fixado, bem como aos parâmetros consagrados pela legislação e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Conforme se extrai do próprio instrumento convocatório:

- O quantitativo total estimado do objeto corresponde a 530.600 refeições;
- O edital afirma que a comprovação de aptidão técnica deve se limitar a 50% do quantitativo contratado;
- Todavia, simultaneamente, exige a comprovação de execução mínima de 408.500 refeições.

Tal exigência corresponde, de forma objetiva e aritmética, a aproximadamente 77% do total do objeto licitado, ultrapassando:

- O limite fixado pelo próprio edital;
- O entendimento consolidado do Tribunal de Contas;
- Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.



A exigência de quantitativos excessivos como condição de habilitação técnica não se presta à garantia da execução contratual, mas sim à restrição indevida da competitividade, reduzindo artificialmente o universo de potenciais licitantes.

Não há, no processo administrativo que instrui o certame, qualquer justificativa técnica idônea que demonstre a imprescindibilidade de tamanha exigência, o que torna a cláusula:

- Desarrazoada;
- Desproporcional;
- Ilegal.

Conclusão do tópico: A exigência de qualificação técnica em percentual equivalente a aproximadamente 77% do objeto viola frontalmente a legislação, a jurisprudência e os princípios da competitividade e proporcionalidade, devendo ser imediatamente suprimida ou adequada ao limite legal de 50%.

DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE A MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO E O NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EXIGIDO – DESVIRTUAMENTO DO OBJETO COMO SERVIÇO COMUM

O presente certame foi instaurado sob a modalidade Pregão Eletrônico, cuja finalidade precípua, nos termos da Lei nº 14.133/2021, é a contratação de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, mediante especificações usuais de mercado.

Todavia, as exigências de qualificação técnica impostas no instrumento convocatório não guardam compatibilidade com a natureza de serviço comum, aproximando-se, indevidamente, de requisitos típicos de contratações complexas ou de alta especialização.



A imposição de comprovação de execução de volume expressivo do objeto, associada à definição de “itens tecnicamente mais relevantes” em patamares elevados, descaracteriza o serviço como comum, revelando:

- Ou a inadequação da modalidade escolhida;
- Ou a ilegalidade das exigências formuladas.

A Administração não pode, simultaneamente:

- Classificar o objeto como comum, justificando o uso do pregão;
- E exigir qualificação técnica incompatível com essa classificação.

Tal postura viola os princípios do:

- Planejamento;
- Vinculação ao edital;
- Julgamento objetivo;
- Seleção da proposta mais vantajosa.

Conclusão do tópico: As exigências de qualificação técnica impostas são incompatíveis com a modalidade Pregão Eletrônico, evidenciando desvio na modelagem do certame e impondo a necessária revisão do edital, sob pena de nulidade.

DO DESVIO DE FINALIDADE E DA RESTRIÇÃO ARTIFICIAL DA COMPETITIVIDADE

A licitação pública possui finalidade constitucional bem definida: assegurar igualdade de condições aos concorrentes e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Todavia, as cláusulas editalícias ora impugnadas, ao:

- Elevar desproporcionalmente os requisitos de habilitação técnica;
- Manter contradições normativas internas;



- Reduzir injustificadamente o universo de potenciais licitantes,

Acabam por desviar o certame de sua finalidade pública, comprometendo a competitividade e a eficiência da contratação.

Ainda que não se impute, neste momento, intenção específica à Administração, é inegável que exigências dessa natureza favorecem, ainda que indiretamente, operadores econômicos previamente estruturados ou já inseridos na execução do serviço, em detrimento de novos concorrentes igualmente aptos.

As exigências editalícias, tal como redigidas, conduzem à restrição artificial da competitividade e ao desvio da finalidade da licitação, impondo-se sua imediata correção para restabelecimento da legalidade.

DA ILEGALIDADE E INCOERÊNCIA NA FIXAÇÃO DA GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO DIANTE DO SIGILO DO VALOR ESTIMADO – VIOLAÇÃO À LEGALIDADE, TRANSPARÊNCIA, JULGAMENTO OBJETIVO E AMPLA COMPETITIVIDADE

O instrumento convocatório incorre em grave incoerência jurídica e ilegalidade material ao fixar garantia de participação com base em percentual do valor estimado da contratação, ao mesmo tempo em que declara sigiloso o preço estimado do certame.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, é admissível, em hipóteses excepcionais e devidamente justificadas, a atribuição de sigilo ao orçamento estimado, conforme autoriza o art. 24, §1º, quando tal medida se mostre necessária à preservação da competitividade do certame.

Todavia, a adoção do sigilo orçamentário não é absoluta, tampouco pode servir de fundamento para a prática de atos contraditórios ou que inviabilizem o pleno exercício do direito de participação pelos licitantes.

No caso concreto, o edital:

- Declara sigiloso o valor estimado da contratação;



- Simultaneamente, exige garantia de participação calculada como percentual desse mesmo valor estimado.

Tal situação gera incompatibilidade lógica insanável, pois:

- O licitante não possui acesso ao valor-base sobre o qual incide o percentual da garantia;
- Fica impossibilitado de verificar a correção, proporcionalidade e legalidade do valor exigido;
- Não consegue aferir se a garantia está:
 - Dentro dos limites legais;
 - Adequada à complexidade do objeto;
 - Compatível com a finalidade do instituto.

A garantia de participação não constitui mera formalidade, mas ônus econômico relevante, capaz, inclusive, de restringir o universo de licitantes, sobretudo quando imposta sem transparência quanto à sua base de cálculo.

Ao exigir garantia vinculada a um valor mantido sob sigilo, o edital:

- Viola o princípio da legalidade, ao impor obrigação sem base objetiva verificável;
- Afronta a transparência administrativa, pois oculta elemento essencial à compreensão da exigência;
- Compromete o julgamento objetivo, na medida em que impede controle externo e interno sobre a razoabilidade da cláusula;
- Restringe a ampla competitividade, criando barreira econômica indevida e assimétrica.

Ademais, a exigência de garantia pressupõe:

- Clareza quanto à sua base de cálculo;



- Possibilidade de conferência objetiva pelo licitante;
- Adequação proporcional ao risco da contratação.

A ausência de qualquer desses elementos desnatura a finalidade da garantia, transformando-a de instrumento de proteção do interesse público em mecanismo indireto de restrição ao acesso ao certame.

Ressalte-se, ainda, que o sigilo do valor estimado não pode impedir o exercício do direito de impugnação plena, sob pena de esvaziamento do controle prévio de legalidade assegurado pelo art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

O licitante não pode ser compelido a aceitar, sem qualquer possibilidade de aferição, uma obrigação econômica cuja base lhe é ocultada.

Trata-se, portanto, de vício estrutural do edital, pois:

- Ou o valor estimado deve ser revelado ao menos para fins de cálculo e conferência da garantia;
- Ou a exigência de garantia, tal como formulada, deve ser suprimida.

Não é juridicamente admissível a coexistência de:

Sigilo absoluto do orçamento + exigência econômica calculada sobre esse mesmo orçamento.

Tal construção viola a coerência mínima exigida do procedimento licitatório e compromete sua validade.

Conclusão do tópico: A fixação de garantia de participação com base em valor estimado declarado sigiloso configura incoerência jurídica e ilegalidade material, violando os princípios da legalidade, transparência, julgamento objetivo e ampla competitividade, impondo-se a imediata revisão do edital para supressão da exigência ou revelação da base de cálculo correspondente.



DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ACERCA DO CARÁTER RESTRITIVO DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO – PROCESSO TC-021565.989.25-8

COMO SE NÃO BASTASSE A IEGALIDADE ACIMA, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao apreciar o Processo TC-021565.989.25-8, firmou entendimento relevante e plenamente aplicável ao caso em exame, ao reconhecer que a exigência de garantia de participação, quando não devidamente justificada, possui natureza potencialmente restritiva à competitividade do certame, podendo configurar vício material do edital.

No referido julgamento, o TCE-SP destacou que a garantia de participação não constitui exigência ordinária ou automática, devendo ser adotada com extrema cautela, somente quando estritamente necessária e adequadamente motivada, sob pena de se transformar em barreira econômica indevida ao ingresso de licitantes, especialmente aqueles de menor porte.

A Corte de Contas ressaltou que a imposição de garantia de proposta representa ônus financeiro imediato, capaz de:

- desestimular a participação de potenciais interessados;
- reduzir o universo de competidores;
- comprometer a ampla competitividade, princípio estruturante das licitações públicas.

Nesse contexto, o Tribunal consignou que a Administração deve demonstrar, de forma concreta, a necessidade da exigência, vinculando-a:

- à complexidade do objeto;
- ao risco efetivo da contratação;
- à proteção do interesse público, de forma proporcional e razoável.



A ausência de justificativa técnica específica para a exigência da garantia levou o TCE-SP a reconhecer o caráter restritivo da cláusula editalícia, entendendo que a simples previsão normativa não autoriza sua imposição de forma genérica, dissociada das peculiaridades do objeto licitado.

Em razão disso, o Tribunal determinou a suspensão do certame, assentando que a exigência de garantia de participação, quando imposta sem demonstração de sua real necessidade e proporcionalidade, viola os princípios da competitividade, da isonomia e da razoabilidade, comprometendo a validade do procedimento licitatório.

O entendimento firmado pelo TCE-SP evidencia que a garantia de participação não pode ser utilizada como instrumento seletivo ou excludente, devendo ser afastada sempre que se mostrar desproporcional ou desnecessária, sob pena de restrição indevida à disputa.

DA INDEFINIÇÃO DO PER CAPITA DA PROTEÍNA, DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS E DA CONSEQUENTE VIOLAÇÃO À ISONOMIA, AO JULGAMENTO OBJETIVO E À EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS

O instrumento convocatório apresenta grave deficiência técnica e econômica ao vincular o faturamento e a formação do preço ao valor per capita do prato principal (proteína), sem, contudo, especificar parâmetros técnicos mínimos indispensáveis para a correta composição dos custos e apresentação de propostas isonômicas.

Com efeito, o edital não esclarece se a quantidade per capita da proteína deve ser considerada:

- In natura (crua);
- Processada/congelada;
- Após cocção (peso líquido servido).

Tal omissão não é meramente formal, mas impacta diretamente o custo do insumo, uma vez que:



- Há perdas técnicas relevantes entre peso cru, congelado e cozido;
- Os fatores de conversão variam significativamente conforme o tipo de proteína;
- O custo por quilograma pode sofrer variações substanciais em razão do processamento, armazenamento e rendimento final.

A ausência de definição objetiva sobre esse ponto inviabiliza a comparação isonômica das propostas, pois cada licitante será compelido a adotar premissas próprias, resultando em preços:

- Artificialmente reduzidos (subestimados);
- Ou inflados (superestimados).

A situação se agrava ao se constatar que o edital lista insumos de elevado custo, aparentemente desproporcionais ao custo real de composição do cardápio, sem qualquer demonstração técnica de compatibilidade entre:

- O valor per capita fixado;
- A qualidade nutricional exigida;
- O efetivo custo dos insumos indicados.

Tal cenário compromete frontalmente:

- O julgamento objetivo, pois as propostas não partem de bases técnicas uniformes;
- A isonomia entre os licitantes, já que cada um adota parâmetros distintos;
- A exequibilidade das propostas, abrindo espaço para ofertas inexecutáveis ou para futura recomposição econômica do contrato.



A irregularidade torna-se ainda mais evidente diante da ausência de exigência de apresentação de planilha de composição de custos, instrumento essencial em contratações de serviços continuados que envolvem:

- Insumos alimentícios;
- Mão de obra;
- Logística;
- Perdas técnicas;
- Tributos;
- Custos indiretos.

A planilha de custos não constitui formalidade excessiva, mas ferramenta indispensável para:

- Verificar a exequibilidade das propostas;
- Garantir a transparência da formação de preços;
- Permitir o controle da razoabilidade dos valores ofertados;
- Evitar propostas artificialmente inexequíveis seguidas de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

A ausência desse instrumento transfere à Administração o risco integral de:

- Contratação por preço irreal;
- Inexecução contratual;
- Comprometimento da qualidade da alimentação escolar;
- Litígios futuros decorrentes de desequilíbrio econômico-financeiro.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o edital deve conter critérios claros, objetivos e suficientes para a formulação de propostas economicamente viáveis, sendo vedada a



adoção de parâmetros genéricos ou incompletos que comprometam a análise comparativa das ofertas.

Ao deixar de:

- Definir tecnicamente o per capita da proteína;
- Exigir planilha de composição de custos;

O edital viola os princípios do planejamento, da transparência, da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, esvaziando a própria finalidade do procedimento licitatório.

Conclusão do tópico: A indefinição técnica quanto ao per capita da proteína, aliada à ausência de exigência de planilha de custos, compromete a formação isonômica de preços, inviabiliza a aferição da exequibilidade das propostas e viola princípios estruturantes da licitação, impondo-se a imediata retificação do edital para definição objetiva dos parâmetros técnicos e inclusão obrigatória da planilha de composição de custos.

DA AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO APLICÁVEL E DA INVIABILIDADE DE CORRETA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS DE MÃO DE OBRA

O edital impugnado padece de vício material relevante ao omitir a indicação da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) aplicável para fins de composição dos custos de mão de obra envolvidos na execução do objeto licitado, o que compromete de forma direta e inequívoca a regularidade do planejamento, a isonomia entre os licitantes e a análise da exequibilidade das propostas.

Trata-se de contratação de serviços intensivos em mão de obra, nos quais os custos trabalhistas representam parcela substancial da formação do preço.

Nessa hipótese, é ônus da Administração Pública indicar, de forma clara e objetiva, qual convenção coletiva deverá nortear a elaboração das propostas, ou, ao menos, definir com precisão a categoria profissional, a base territorial e o sindicato



representativo, sob pena de transferir indevidamente ao licitante o risco da definição de parâmetros essenciais do custo.

A ausência dessa informação não pode ser suprida pela alegação de que “o licitante deve ter conhecimento do mercado”, pois não compete ao particular presumir ou eleger, por conta própria, o regime coletivo de trabalho a ser adotado, sobretudo quando existem múltiplas convenções coletivas potencialmente aplicáveis, com pisos salariais, adicionais, benefícios obrigatórios e encargos sociais substancialmente distintos.

Tal omissão abre margem para que cada licitante utilize parâmetros diversos, inviabilizando a comparação isonômica das propostas e distorcendo o julgamento do certame.

Além disso, a omissão compromete frontalmente a verificação da exequibilidade da proposta, uma vez que a Administração fica impossibilitada de aferir se os custos de pessoal apresentados são compatíveis com a legislação trabalhista e com o instrumento coletivo efetivamente aplicável.

Assim, o edital acaba por admitir, ainda que indiretamente, propostas artificialmente inexequíveis ou subdimensionadas, em prejuízo da execução contratual e da própria continuidade do serviço público.

Tal falha configura vício de planejamento e afronta direta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da seleção da proposta mais vantajosa e da segurança jurídica.

A Administração não pode se eximir do dever de definir parâmetros mínimos de custo e transferir ao licitante a responsabilidade por suprir lacunas do edital.

O entendimento é firme e reiterado no sentido de que, em contratações de serviços com dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra, o edital deve indicar expressamente a convenção coletiva aplicável, sob pena de comprometer a isonomia do certame e a adequada análise da exequibilidade das propostas.



Portanto, não se trata de mero detalhe operacional, mas de elemento essencial da formação do preço, cuja ausência macula a legalidade do certame desde a origem, tornando imprescindível a correção do instrumento convocatório antes da continuidade da licitação.

Conclusão do tópico: Diante da ausência de indicação da Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, requer-se o reconhecimento do vício material do edital, com a consequente suspensão do certame e retificação do instrumento convocatório, a fim de que conste, de forma expressa e inequívoca, a CCT aplicável (ou, alternativamente, a categoria profissional, base territorial e sindicato representativo), garantindo-se a isonomia entre os licitantes, a correta composição dos custos de mão de obra e a adequada análise da exequibilidade das propostas, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do TCU.

DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, restou amplamente demonstrado que o edital do Pregão Eletrônico nº 055/2025 contém vícios graves de legalidadeção, incoerências normativas e exigências desarrazoadas, capazes de restringir indevidamente a competitividade, comprometer o julgamento objetivo das propostas, gerar risco concreto de contratação inexequível e afastar, sem amparo legal, direitos assegurados pela legislação às micro e pequenas empresas, em afronta direta à Constituição Federal, à Lei nº 14.133/2021 e à Lei Complementar nº 123/2006.

As ilegalidades apontadas não são meramente formais, mas atingem a estrutura do certame, contaminando sua validade e impondo a imediata atuação corretiva da Administração, nos termos da Súmula 473 do STF.

Diante disso, requer-se a Vossa Senhoria:

a) DO ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

a) O recebimento e integral acolhimento da presente IMPUGNAÇÃO, reconhecendo-se a procedência das razões de fato e de direito expostas, com a consequente declaração de



ilegalidade das cláusulas editalícias impugnadas e a readequação do instrumento convocatório, em estrita observância aos princípios da legalidade, publicidade, motivação, planejamento, competitividade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

b) QUANTO À IMPOSIÇÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO SEM JUSTIFICATIVA LEGAL

b.1) Que seja reconhecida a ilegalidade da adoção de orçamento sigiloso sem a devida justificativa técnica e jurídica, em violação direta ao art. 24 da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da motivação e da publicidade;

b.2) Que seja determinado ao Município que apresente, no bojo do processo administrativo, justificativa formal, técnica e específica que demonstre a excepcionalidade da adoção do sigilo orçamentário;

b.3) Alternativamente, inexistindo justificativa idônea, que seja revogada a imposição de sigilo, com a consequente divulgação do orçamento estimado da contratação, assegurando-se a transparência, a isonomia e o julgamento objetivo;

b.4) Em qualquer das hipóteses acima, que seja determinada a retificação do edital com a reabertura integral dos prazos, de forma a preservar o contraditório técnico-econômico e não prejudicar os licitantes.

c) QUANTO AO IMPACTO DO ORÇAMENTO SIGILOSO NO ENQUADRAMENTO DAS ME/EPP

c.1) Que seja reconhecido que a imposição de orçamento sigiloso sem justificativa inviabiliza a verificação objetiva do enquadramento das licitantes como ME/EPP, comprometendo a correta aplicação do art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006;

c.2) Que seja declarado que não é juridicamente admissível afastar os benefícios da LC nº 123/2006 sem a demonstração clara, objetiva e transparente do valor anual estimado da



contratação, da metodologia de cálculo adotada e do efetivo enquadramento em hipótese legal de exceção;

c.3) Na ausência dessa demonstração, que seja afastada a vedação aos benefícios das ME/EPP, com a consequente correção do edital.

d) QUANTO À VEDAÇÃO GENÉRICA AOS BENEFÍCIOS DA LC Nº 123/2006

d.1) Que seja reconhecida a ilegalidade da cláusula editalícia que afasta, de forma genérica e abstrata, a aplicação dos benefícios previstos nos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006, por extrapolar os limites do art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021, presumir receita futura e violar os princípios da legalidade, razoabilidade, isonomia e competitividade;

d.2) Que seja determinada a retificação do edital para assegurar integralmente a aplicação do tratamento favorecido às ME/EPP, observando-se que o enquadramento deve ser aferido com base na receita bruta dos últimos 12 (doze) meses, vedada qualquer presunção de desenquadramento futuro.

e) QUANTO À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO GERAL

e.1) Que seja reconhecida a abusividade e ilegalidade da exigência de índice de endividamento geral ($EG \leq 0,50$), por se mostrar incompatível com a realidade do setor de alimentação, desprovida de justificativa técnica e restritiva à competitividade, em afronta ao art. 69 da Lei nº 14.133/2021, à Súmula 289 do TCU e à jurisprudência consolidada daquela Corte;

e.2) Que seja determinada a adequação do índice de endividamento a patamar compatível com as práticas usuais do mercado, notadamente entre 0,60 e 0,90, ou outro que venha a ser tecnicamente justificado no processo administrativo;



e.3) Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter índice diverso, que seja obrigatoriamente inserida nos autos justificativa técnica detalhada, sob pena de nulidade da cláusula.

f) QUANTO À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EXCESSIVA (77% DO OBJETO)

f.1) Que seja reconhecida a ilegalidade da exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual equivalente a aproximadamente 77% do objeto licitado, por violação ao limite legal e editalício de 50%, bem como aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade;

f.2) Que seja determinada a adequação imediata da exigência ao limite máximo de 50%, ou, subsidiariamente, a supressão da cláusula restritiva, sob pena de nulidade do certame.

g) QUANTO À INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PREGÃO ELETRÔNICO E AS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS

g.1) Que seja reconhecida a incompatibilidade entre a modalidade Pregão Eletrônico e o nível de qualificação técnica exigido, por descaracterização do objeto como serviço comum;

g.2) Em consequência, que seja determinada a adequação das exigências técnicas à natureza do pregão, ou, alternativamente, a revisão da modelagem do certame, sob pena de nulidade.

h) QUANTO AO DESVIO DE FINALIDADE E À RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE

h) Que seja reconhecido que as exigências editalícias impugnadas provocam restrição artificial da competitividade e desvio da finalidade da licitação, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa e impondo a correção imediata do edital.

i) QUANTO AO PER CAPITA DA PROTEÍNA E À AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS



i.1) Que seja reconhecida a ilegalidade da vinculação do preço ao per capita da proteína sem definição técnica objetiva (crua, congelada ou cozida), por comprometer a formação isonômica das propostas;

i.2) Que seja determinada a retificação do edital para definição expressa dos parâmetros técnicos do per capita da proteína, com critérios claros e uniformes;

i.3) Que seja determinada a inclusão obrigatória da exigência de planilha de composição de custos, como condição de apresentação e julgamento das propostas, viabilizando a aferição da exequibilidade e da razoabilidade dos preços.

j) QUANTO A AUSÊNCIA DA INDICAÇÃO DA CONVENÇÃO COLETIVA APLICAVEL

j) A retificação do edital, para que passe a constar, de forma expressa, clara e objetiva, a Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, ou, alternativamente, a definição inequívoca da categoria profissional, base territorial e sindicato representativo, que deverão nortear a composição dos custos de mão de obra pelos licitantes

k) QUANTO À REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

k) Que, acolhidas as impugnações, seja determinada a retificação integral do edital e a reabertura de todos os prazos, assegurando-se a ampla competitividade e o pleno exercício do contraditório.

l) PEDIDO SUBSIDIÁRIO

l) Subsidiariamente, na hipótese de não acolhimento integral dos pedidos, que a presente impugnação seja recebida como provocação formal, com a emissão de decisão administrativa expressamente motivada, apta a viabilizar eventual controle pelos órgãos de fiscalização e pelo Poder Judiciário.



Termos em que
pede deferimento.

São Paulo, 15 de dezembro de 2025.

TRYX AÇÕES INTELIGENTES EIRELI