



**DOCTRINADA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ
RESPONSÁVEL PELO PREGÃO ELETRÔNICO nº 20250009 –
SEDUC/COALE/CEALE**

**ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO(A) RESPONSÁVEL PELO CERTAME, SR. MARCOS
ALEXANDRINO ALVES GONDIME EQUIPE DE APOIO**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250009 – SEDUC/COALE/CEALE

NUP Nº 22001.005292/2025-66

NÚMERO COMPRASNET: 90210/2025

DATA DE ABERTURA DAS PROPOSTAS: 14/04/2025 09:00 - <https://www.comprasnet.gov.br>

A empresa AF SOLUCOES E CONSULTORIA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 54110096000170, com sede na cidade de Pacajus/CE, CEP 62870-000, e-mail afconsultoriasolucoes@gmail.com, por intermédio do seu representante legal Álvaro Fernandes Araújo Júnior, CPF nº 061.343.553-21, portador da Carteira de Identidade nº 20075456596, através desta, vem, respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº
20250009, PROMOVIDO PELO SECRETARIA DA
EDUCAÇÃO - SEDUC/COALE/CEALE, PELAS RAZÕES A
SEGUIR EXPOSTAS:**

DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Lei nº 14.133/21, ao tratar das impugnações, dispõe que:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame

No que concerne à tempestividade da impugnação, convém destacar o item 13 do instrumento convocatório, o qual dispõe:

10. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

10.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, no endereço eletrônico citado no subitem 10.3 abaixo.

10.2. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada por meio do sistema utilizado na realização do certame, no prazo de até 3 (três) dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da sessão pública. As respostas divulgadas vincularão os participantes e a Administração.

10.2.1. As decisões do pregoeiro se darão com embasamento nos pareceres e laudos emitidos pelas áreas técnicas e jurídicas do órgão e entidade promotora da licitação nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 24 do Decreto nº 35.067/2022.

10.2.2. Na impossibilidade de resposta à impugnação no prazo citado no subitem

10.2, o pregoeiro poderá adiar a abertura da sessão pública, mediante aviso no sistema utilizado na realização do certame.

10.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento deverão ser realizados, exclusivamente, por meio eletrônico, no endereço licitacao@pge.ce.gov.br, até as 23h59min, com a informação do nº do pregão, do órgão ou entidade promotora da licitação e pregoeiro responsável.

10.3.1. As impugnações apresentadas deverão ser subscritas por representante legal mediante comprovação, sob pena do seu não conhecimento.

10.4. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

10.4.1. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

10.5. Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Conquanto, a sessão pública está marcada para a data de 14 de abril de 2025, às 09 horas. Logo, a impugnação encontra em tempo hábil em observância ao prazo estipulado no instrumento convocatório. Por conseguinte, verifica-se que a tempestividade foi cumprida com afinco.



Assim sendo, a empresa AF Soluções e Consultoria, CNPJ nº 54.110.096/0001-70 (IMPUGNANTE) é parte legítima para apresentar a presente Impugnação, e o faz tempestivamente, devendo esta ser recebida pelo Pregoeiro Oficial e sua equipe de apoio para que, na forma da lei, seja processada e julgada, produzindo seus efeitos para o Edital de Licitação do **Pregão Eletrônico nº 20250009**.

DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

Ao fazer uso de recursos públicos para contratar, o gestor público está sujeito à legislação e às decisões tomadas pelos órgãos maiores de controle. Ressalte-se que esses órgãos têm autoridade para avaliar todos os atos realizados, permitindo que as decisões sejam questionadas em termos de eficiência, economicidade, legalidade e legitimidade.

Conforme estabelece o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a Administração Pública deve realizar uma licitação ao adquirir produtos, contratar serviços, vender, alugar ou realizar obras. O propósito desse processo licitatório é possibilitar que a administração selecione a proposta mais benéfica, alinhada aos interesses da sociedade em geral, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência 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 obrigação 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.

O dispositivo supracitado positiva, em sede constitucional, o princípio da igualdade ou isonomia no âmbito dos procedimentos licitatórios. O princípio é decorrência direta do direito fundamental à igualdade elencado no artigo 5º da Constituição da República e estabelece que, em igualdade de condições jurídicas, a União, os Estado e os Municípios devem dispensar o mesmo tratamento aos seus administrados, sem estabelecer entre eles quaisquer preferências ou privilégios. Mais especificamente no âmbito das licitações, o princípio da igualdade visa assegurar que todos os administrados possam se candidatar, em igualdade de condições, para o fornecimento de seus serviços, sem o estabelecimento por parte da Administração de qualquer preferência ou privilégio a um ou a outro.

Sobre a matéria leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro que: “O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar”.



Como complemento, o art. 18 da Lei 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trata do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sendo um dos pilares do processo licitatório patrio.

Esse dispositivo relugamentar torna-se um esteio contra a arbitrariedade e a insegurança jurídica nos processos de licitação.

Ademais, ao estipular claramente a possibilidade de contestação do edital, o artigo promove o controle social e a supervisão das ações administrativas, através do instituto da IMPUGNAÇÃO. Onde, os licitantes, ao encontrarem **cláusulas que sejam abusivas ou conflitantes**, têm a oportunidade de solicitar a retificação do edital, garantindo que o processo licitatório seja realizado em conformidade com os princípios da igualdade, competitividade e legalidade

No presente caso, trata-se de impugnação ao PREGÃO ELETRÔNICO nº 20250009– CONSTITUI OBJETO DESTA LICITAÇÃO A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO PARA O FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES DESTINADAS AOS ALUNOS DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL E DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE ABRANGÊNCIA DAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – **CREDEs 14, 15, 16 e 17**, E ALUNOS QUE ESTEJAM EM INTERCÂMBIO NAS AÇÕES PEDAGÓGICAS, NAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.

Após revisar o conteúdo do edital e seus anexos, a Impugnante identificou irregularidades que comprometem a transparência do processo, vejamos:

01. A EXIGÊNCIA DE CARDÁPIO FIXO COM CONDICIONANTES DE ALTERAÇÃO SOMENTE MEDIANTE TESTE DE ACEITABILIDADE OU CRONOGRAMA ANUAL.
02. DIVERGÊNCIA ENTRE ALIMENTOS E PER CAPITAS CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA (ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS) E CARDÁPIOS.
03. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS ACERCA DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR.
04. GRAVE INDEFINIÇÃO QUANTO AO DIMENSIONAMENTO DA MÃO DE OBRA NECESSARIA.
05. OMISSÃO EDITALÍCIA NA REGULAMENTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTRATADOS POR MEIO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA.
06. O DIMENSIONAMENTO DE NUTRICIONISTA CONFORME OS CRITÉRIOS TÉCNICOS ADEQUADOS.
07. UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE IGP-M (ÍNDICE GERAL DE PREÇOS – MERCADO - FGV) NA CLAUSULA DE REAJUSTE DA MINUTA CONTRATUAL EM DETRIMENTO DO ÍNDICE IPCA (ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO – IBGE).
08. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA QUANTO A ADMISSÃO/VEDAÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS NO CERTAME.



DO MÉRITO

01. A EXIGÊNCIA DE CARDÁPIO FIXO COM CONDICIONANTES DE ALTERAÇÃO SOMENTE MEDIANTE TESTE DE ACEITABILIDADE OU CRONOGRAMA ANUAL.

A Constituição Federal Brasileira (1988), como Lei Fundamental, define a alimentação como um dever social a ser cumprido pelo Estado, incluindo a que é fornecida aos alunos da rede pública de ensino:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

II- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

Art. 212. §4º- Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

A exigência de cardápio fixo, com alterações condicionadas a testes de aceitabilidade ou cronogramas anuais, configura uma restrição indevida à liberdade de atuação da contratada, além de comprometer a qualidade e a variedade da alimentação oferecida. Tal exigência, desprovida de qualquer amparo legal ou técnico, impede a adaptação do cardápio às necessidades e preferências dos usuários.

Segue a literalidade do instrumento convocatório:

2.3. O cardápio que deverá ser executado no primeiro ano letivo de execução contratual encontra-se no Apêndice VI – Cardápio planejado. (Grifo nosso)

Ressalta-se ainda o teor do item 11.1.26 encontrado no Termo de Referência:

11.1.26. Os cardápios serão apresentados em 2 grades (1ª e 3ª semanas/2ª e 4ª semanas), conforme Apêndice VI – Cardápio planejado, e deverão ser afixados em local visível aos alunos e serem cumpridos conforme o planejado, em conformidade com o item 2 – Das especificações e Quantitativos.

Os cardápios poderão sofrer alterações mediante realização de Teste de Aceitabilidade ou a cada novo ano letivo, respeitando as especificações constantes no item 2.

2. DAS ESPECIFICAÇÕES, QUANTITATIVOS

GRUPO 1 - Serviço de alimentação para o fornecimento de refeições destinadas aos alunos da Escola Estadual de Ensino Médio em Tempo Integral – EEMTI JOAQUIM JOSUÉ DA COSTA – DEPUTADO IRAPUAN PINHEIRO.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE
1	LANCHE DA MANHÃ Alimentos que deverão ser utilizados na composição das refeições/cardápios. a) Leite com café ou suco de fruta ou vitamina de fruta ou iogurte, ou salada de frutas, acompanhado de: - Torradas ou tapioca ou cuscuz ou bolo ou pão de leite/pão integral; recheado com: margarina 0% gordura trans ou ovo ou carne moída ou frango desfiado ou queijo. - Torta de carne moída. b) Canja de frango, sopa de carne ou frango com legumes, acompanhada de torradas. c) Risoto de frango ou maria isabel ou macarronada de carne (moída ou do sol) ou frango ou sardinha. d) Mingau de farinha láctea e aveia ou milho, acompanhado de pão de leite. e) Munguzá doce. Obs1.: Frutas <i>in natura</i>: (banana ou laranja ou mamão ou maçã ou melão ou melancia, etc) podem complementar qualquer preparação. Obs2.: Deverão ser atendidos 245 alunos diariamente, em 215 (duzentos e quinze) dias.	UND	52.675

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250009 – SEDUC/COALE/CEALE

Página 16 de 196

20250009 – SEDUC/COALE/CEALE - NUP Nº 22001.005292/2025-66

A elaboração e execução de um cardápio fixo, com as condicionantes citadas, apresenta desafios significativos, principalmente devido à volatilidade dos preços e disponibilização dos insumos alimentares, estes que são influenciados por diversos fatores, como: inflação, clima, cambio, época do ano, variação no preço do combustível e a oferta/demanda.

Outrossim, e não menos importante, torna-se temeroso fixar cardápio e **condicionar** qualquer mudança a Teste de Aceitabilidade ou frequência anual, sendo que os cardápios se sujeitam a alterações de caráter logístico, como rompimento em entregas por exemplo, ou as próprias características de perecibilidade dos alimentos/insumos.

Dessa forma, levantar a possibilidade de alteração no cardápio **SOMENTE** por Teste de Aceitabilidade ou frequência anual destoa da realidade das diversas escolas objeto desse certame. Pois, *“Esse instrumento avalia se os cardápios elaborados e/ou os novos alimentos e preparações estão sendo bem aceitos pelos escolares, de modo a evitar o desperdício”*. (CECANE, 2010) ¹

¹ CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR – CECANE. Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. São Paulo: Unifesp, 2010.



O teste de aceitabilidade é um conjunto de procedimentos, com metodologia definida, que, observando parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos, mede o índice de aceitabilidade para alimentos e preparos dos cardápios da alimentação escolar (BRASIL, 2009b; CECANE, 2010). Entre os métodos sensoriais afetivos de aceitação recomendados para o PNAE, utiliza-se o teste com escala hedônica, instrumento validado, o qual consiste na avaliação de um produto – no caso, o cardápio – a partir de uma escala gradativa, com pontos que representam psicologicamente a aceitação do escolar (SOUZA, 2007; BRASIL, 2009b, 2013; CECANE, 2010) CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR – CECANE. Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. São Paulo: Unifesp, 2010.).²

A exigência de fixação de cardápio com as condicionantes apresentadas, seria por si só, fundamento suficiente para uma impugnação no intuito de revisar tal imposição.

Vejamos o cuidado que a LEI Nº 11.947/2009, no caput do seu art. 12, trata a flexibilidade dos cardápios:

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar **deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade,** pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

Assim, inúmeros fatores impactam diretamente na atualização constante do cardápio, tornando inviável sua fixação definitiva e/ou alteração APENAS por Teste de Aceitabilidade ou frequência anual. Entre esses fatores, destacam-se a sazonalidade dos alimentos, que afeta a **DISPONIBILIDADE** e o custo dos ingredientes; a regionalidade, a qualidade e a oferta de produtos da agricultura familiar, cuja produção pode variar ao longo do ano; e as mudanças nas diretrizes nutricionais, que podem exigir ajustes na composição das refeições. Além disso, a ocorrência de restrições alimentares individuais ou coletivas, como alergias ou intolerâncias, pode demandar substituições e reformulações no cardápio para garantir a segurança alimentar dos alunos.

Somado a isso, podemos destacar a seguinte questão trazida pelo instrumento convocatório, que é o atendimento a necessidades especiais de determinados alunos, *item 11.1.44*:

11.1.44. O nutricionista da CONTRATADA **deverá atender com cardápio especial, alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou condição de saúde específica** (portadores de patologias e/ou deficiências associadas à nutrição, tais como diabetes, dislipidemias, anemia ferropriva, doença celíaca, dentre outras e estudantes

² RAPHAELLI, C. DE O. et al. Adesão e aceitabilidade de cardápios da alimentação escolar do ensino fundamental de escolas da zona rural. Revista Brasileira de Tecnologia de Alimentos, v. 20, n. 0, 2017.

com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação), **com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, através de solicitação de profissional médico e/ou nutricionista por escrito.** (Grifo nosso)

A necessidade de atender alunos com demandas nutricionais específicas afeta diretamente o custo da alimentação escolar e a impossibilidade de manter um cardápio fixo. Isso porque, a necessidade de alteração nos cardápios nesse tipo de situação, fora dos parâmetros destacados pelo edital (Teste de Aceitabilidade ou frequência anual), é INDISPENSÁVEL a apresentação de estudo técnico ou levantamento atualizado sobre essa demanda especial da realidade de cada escola objeto desse processo por se tratar de um direito adquirido.

Vejamos como vem sendo tratada essa questão:

ACÓRDÃO 7244/2017 - SEGUNDA CÂMARA

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PREPARO E FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES ESCOLARES. OITIVA PRÉVIA. FALTA DE ESPECIFICAÇÃO CLARA DE QUE O OBJETO ENVOLVERIA A CESSÃO DE MÃO DE OBRA. FALTA DE PREVISÃO DE CUSTOS DIFERENCIADOS PARA DIETAS ESPECIAIS. PRESENÇA DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR E DO INGRESSO DA REPRESENTANTE NOS AUTOS. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. MONITORAMENTO.

(...)

11.4. Vale observar que o item 4.8 do Anexo G (peça 2, p. 56) **dos editais exige da empresa contratada o fornecimento de dietas especiais - que, como regra, apresentam custo mais elevado - sem definir preços diferenciados e sem apresentar previsão de quantitativos para esse fornecimento;** conforme assinalado no ofício da oitiva prévia, tal circunstância pode acarretar distorções nas propostas de preços das licitantes, tendo sido questionada na representação. Ante o exposto, manifestamo-nos pela procedência da representação também no tocante a esse questionamento, propondo ainda dar ciência dessa impropriedade ao Sesi/SP (item 16 desta instrução).

11.3. Por fim, no tocante à variação das necessidades de dietas especiais ao longo do tempo, uma possível forma de tratar a questão é por meio da utilização de médias apuradas em períodos anteriores, metodologia que poderá levar a uma fundamentação mais adequada do percentual de acréscimo no valor unitário por lanche e/ou almoço de dieta especial, com base no valor unitário da refeição do cardápio padrão. (GRIFO NOSSO)



PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO À **EDUCAÇÃO**. ALUNO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS. ALIMENTAÇÃO POR SONDA NÃO ORAL. MONITOR ESPECIALIZADO. NECESSIDADE URGENTE. DISPONIBILIZAÇÃO. VIABILIZAÇÃO. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. DEVER CONSTITUCIONAL. MATERIALIZAÇÃO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REQUISITOS. PRESENÇA. CONCESSÃO. RATIFICAÇÃO. AGRAVO. DESPROVIMENTO.

(...)

4. Os enunciados constitucionais e legais que asseguram a educação como direito de todos e dever do estado e atendimento especializado ao portador de necessidade especial não permitem que sejam menosprezados mediante invocação do princípio da reserva do possível se o atendimento especial do qual necessita o aluno, conquanto diferenciado, não encerra nenhuma excepcionalidade, demandando simples implementação de ações afirmativas voltadas ao aparelhamento da rede pública de ensino com o necessário à realização dos objetivos que lhe são inerentes. Acórdão n.º 816982, 20140020080753AGI, Relator: TEÓFILO CAETANO, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 27/08/2014, Publicado no DJE: 08/09/2014. Pág.: 107

A exigência de atendimento a alunos com necessidades nutricionais individualizadas, impacta diretamente o custo da alimentação escolar e a viabilidade de manter um cardápio inflexível trazido pelo instrumento convocatório. Além disso, a adequação das preparações pode demandar processos diferenciados de manipulação e armazenamento dos alimentos para evitar contaminação cruzada, o que eleva os custos operacionais.

Vejamos como trata a LEI Nº 11.947/2009, art. 2º, inciso VI e art. 12, § 2º, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Art. 12. § 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, **será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas**, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.982, de 2014) (grifo nosso)

A ausência de uma previsão clara dessas prováveis modificações no cardápio proposto para o processo licitatório gera um descompasso entre a necessidade real da comunidade escolar e o planejamento de custos feito pelo licitante.



Essa lacuna técnica gera desalinhamentos críticos que afetam diretamente a qualidade do serviço, a adequação nutricional, criando uma zona de incerteza que prejudica tanto a instituição escolar quanto o fornecedor do serviço. Essa omissão compromete o planejamento nutricional, podendo resultar em variações não controladas no aporte calórico e de nutrientes, bem como, gerar divergência com as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sendo que, as diretrizes dispostas no programa servem para garantir que as refeições oferecidas aos alunos da rede pública atendam às necessidades nutricionais e energéticas recomendadas.

A volatilidade dos preços dos insumos é um dos maiores desafios para a gestão de custos. A dinamicidade apresentada necessita um exige contínuo monitoramento e possíveis acertos nas estimativas, pois uma elevação inesperada na matéria prima compromete a margem de lucro da execução contratual.

A elaboração de custos com base em um cardápio pré-estabelecido representa um desafio significativo. À medida que, atualmente, existe diversas incertezas nas tabelas de preços dos insumos alimentícios. A alta constante nos preços de itens essenciais, como grãos, carnes, laticínios e hortifrúti, geram um desequilíbrio na execução do serviço antes mesmo de começar a execução contratual.

Reitero, a manutenção de cardápio rígido trava a possibilidade de possíveis ajustes sobre às variações de mercado, impondo aos fornecedores um tipo de precificação que não considera as variações dos custos da matéria prima relacionada ao objeto.

Segundo Maricato (2001) citado por Conceição³ (2012), a relevância do cardápio vai além. Para ele, o instrumento mencionado é tão crucial que deve preceder até mesmo a organização da cozinha, onde se podem estabelecer os espaços, os equipamentos necessários para a preparação dos pratos selecionados e a disposição desses equipamentos.

Em linha semelhante, Zanella (2007, p.59) ressalta que:

Devido à sua complexidade se faz necessário um minucioso estudo e uma ampla pesquisa de mercado para o planejamento de um cardápio. Devem ser destacados os seguintes aspectos: perfil dos clientes atuais e potenciais, dia e horário de funcionamento, condições climáticas da região, sistema de atendimento ao cliente, técnicas de produção, processos de estocagem, disponibilidade de produtos, volume e quantidade de produtos a serem produzidos, custos dos materiais, apresentação dos pratos, tipo de corte dos alimentos, hábitos dos clientes, hábitos regionais, entre outros.⁴

³ CONCEIÇÃO, Antônio. A influência dos métodos de custeio na engenharia de cardápio: Um estudo em restaurante típico regional de Manaus. Dissertação (mestrado) Universidade do Vale do Itajaí – Balneário Camboriú 2012.

⁴ ZANELLA, Luiz Carlos. Instalação e administração de restaurantes. São Paulo: Metha, 2007



Conclui, a rigidez do cardápio desconsidera aspectos fundamentais da produção alimentícia, como variações regionais, disponibilidade de insumos, preferências nutricionais e possíveis restrições alimentares. Um modelo que não permite adaptações mínimas pode comprometer não apenas o aspecto econômico da proposta, mas também a qualidade nutricional e a capacidade de atendimento pleno das necessidades dos alunos. Essa abordagem vai na contramão das melhores práticas em gestão de serviços de alimentação, que demandam flexibilidade, capacidade de adaptação e um olhar holístico sobre os desafios da produção e distribuição de refeições.

02. DIVERGÊNCIA ENTRE ALIMENTOS E PER CAPITAS CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA (ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS) E CARDÁPIOS;

A divergência entre os alimentos e per capita estabelecidos nos Termos de Referência (especificações técnicas) e aqueles de fato aplicado nos cardápios representa uma grave dificuldade na gestão de contratos de alimentação, principalmente nas instituições públicas. Quando o documento que fundamenta a contratação apresenta informações divergentes ou omissas em relação ao que é executado na prática, cria-se um cenário de incertezas, que compromete todo o serviço de alimentação.

Do ponto de vista nutricional, as divergências entre o especificado e o executado podem comprometer significativamente a adequação das refeições às necessidades nutricionais do público-alvo. Quando o cardápio aplicado não segue as quantidades per capita previstas ou deixa de prevê-las no Termo de Referência, existe o risco de deficiências ou excessos nutricionais que podem afetar a saúde dos alunos.

Outrossim, observa-se no referido Edital que uma das opções de cardápio apresenta canja de galinha com coxa de frango como ingrediente. No entanto, não existe previsão para esse tipo de corte, considerando que o contrato faz a previsão carne ou frango em sopas e caldos com porção entre 30g e 40g, sem apresentar especificações precisas para tipos de corte com osso.

Além disso, em outra opção de cardápio, observa-se a presença do prato típico do nordeste brasileiro Maria Isabel com carne de charque como lanche nas semanas 1 e 3, enquanto nas semanas 2 e 4, há a inclusão de feijoada com charque. Dessa forma, o ingrediente charque, que tem uso restrito a uma frequência quinzenal conforme o contrato, aparece de forma semanal no cardápio, descumprindo o critério pré-estabelecido no item 2.4 do TR.

Vejamos a literalidade do Termo de Referência:

2.4. São restritos os alimentos abaixo: Carne de charque: no máximo, duas vezes ao mês;

2.2 “[...] os cardápios elaborados pelo nutricionista da CONTRATANTE, em conformidade com a Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, que Dispõe sobre o

atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.”

Hely Lopes Meirelles, um dos juristas brasileiros mais reconhecidos, é enfático ao afirmar a força vinculante do edital no processo de licitação. De acordo com o escritor, **o edital é a lei interna do processo licitatório, vinculando tanto os concorrentes quanto a própria Administração Pública.** Assim, se for comprovada a inviabilidade das normas previamente definidas, a Administração deve anular o concurso e reabri-lo com novas diretrizes, sendo proibido estabelecer ou alterar regras durante a execução do processo de licitação.

Vejamos:

“[...] Devem estrito cumprimento aos seus termos e estão proibidos de inová-lo (não só durante o processo licitatório, mas também quando da execução do contrato). Se na fase anterior a discricionariedade era plena (a fase interna é orientada pela política pública e raciocínios argumentativos), ela é praticamente eliminada depois da publicação do instrumento convocatório: trata-se de ato administrativo auto vinculante, a ser obedecido e eficazmente executado pela Administração. (...) Mas esta vinculação não é apenas endo administrativa, pois produz efeitos ao exterior da entidade promotora da licitação: todos os interessados, terceiros, e até mesmo os demais Poderes constituídos (Judiciário, Legislativo, Ministério Público) devem obediência aos termos do instrumento convocatório.” - EGON BOCKMANN MOREIRA

Ementa: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARIAL. DETERMINAÇÃO. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital. [...]

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. NÃO CUMPRIMENTO DAS NORMAS PREVISTAS NO EDITAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. [...] **Diante do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, devem os licitantes cumprir todas as regras estabelecidas no certame, pois se verificou a ausência de apresentação de um dos documentos exigidos, impossível é a sua habilitação.** APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – GO – APELAÇÃO

Em processos licitatórios, a falta de clareza entre o que se exige no Termo de Referência e o que se espera nos cardápios prejudica a isonomia entre concorrentes, pois dificulta a precificação adequada e pode beneficiar empresas



que, conhecendo a prática real divergente do documento, apresentam propostas artificialmente mais vantajosas. Assim, sendo visível a violação do princípio da isonomia no processo.

03.AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS ACERCA DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR.

A Agricultura Familiar é definida como um tipo de produção agrícola que envolve famílias que trabalham na terra. Esse assunto constantemente é pauta nos debates políticos e econômicos atuais, especialmente pelas dificuldades que esses agricultores enfrentam para vender seus produtos.

O grau de importância da Agricultura Familiar é reconhecido, não só pela sua contribuição na produção de alimentos, mas também pelo papel essencial que realiza na redução da pobreza áreas rurais, criando empregos e preservando o meio ambiente.

[...] “Conforme o Artigo 208 da Constituição Federal de 1988, é dever do Estado, no contexto da educação, atender ao cidadão com a alimentação, entre outros aspectos. Com a descentralização da gestão a Estados e Municípios, a FAE estabeleceu convênios para a transferência dos recursos financeiros. [...]”⁵

Com a implementação da Lei N. 11.947/2009, foi estabelecido que as entidades executoras de todos os municípios e estados que possuem o PNAE devem destinar ao menos 30% dos recursos do FNDE à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei nº 14.660, de 2023)

Entretanto, muitos municípios ainda se acham com adversidades para atingir a meta disposta em lei, sendo relevante destacar que o cumprimento desta, é fundamental para que o programa possa atingir o seu propósito.

⁵ IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO PNAE: UM OLHAR PANORÂMICO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/visao/article/download/859/449/3924>

Estudos anteriores constataram que, desde a vigência da Lei N. 11.947/2009, alguns estados e municípios têm se empenhado em cumprir a porcentagem mínima estabelecida para a compra dos produtos alimentícios provenientes da AF, que tem sido exitosa, embora não em todos os anos. No entanto, nem todos os municípios vêm tendo sucesso, enquanto outros tampouco aderiram ao programa (**Machado et al., 2018**)⁶

“[...] Desse modo, ao final de cada ano letivo, o CAE deve emitir um parecer conclusivo sobre a execução do programa, mediante conhecimento da prestação de contas do gestor local e enviá-lo ao FNDE, que, por sua vez, analisará e definirá sobre a aprovação ou não das contas da Entidade Executora do Programa.” [...]” (GRIFO NOSSO)⁷

A omissão de informações essenciais no instrumento convocatório sobre aquisição desses alimentos é longe de ser um mero lapso, compromete a transparência e a efetividade da política pública, impedindo o adequado planejamento e execução das ações voltadas para o fortalecimento desse importante setor da economia.

Vejamos como dispõe de forma objetiva o edital e seus anexos:

TR – ITEM 10.12:

10. DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE
(...)

10.18. Disponibilizar gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar para complementar os cardápios, **conforme listado no Apêndice VI – Cardápio Planejado, atendendo ao disposto no Decreto Estadual nº 36.349/2024. (Grifo nosso)**

- APÊNDICE VI - CARDÁPIO PLANEJADO (pg. 165 a 179):

Obs. 1: Alimentos oriundos da Agricultura Familiar a serem adquiridos pelas escolas: Bolo, melão, cheiro verde, pimentão, banana, polpas de frutas, abacaxi, melancia, tomate, mamão, jerimum, batata-doce, cenoura, queijo coalho, laranja, alface, iogurte, beterraba, chuchu, repolho branco.

Obs. 2: Alimentos oriundos da Agricultura Familiar a serem adquiridos pelas escolas: Banana, bolo, carne bovina - coxão mole, cheiro verde, mamão, melancia, pimentão, polpa de fruta, feijão-de-corda, batata-doce, abóbora (jerimum), farinha de mandioca, goma de tapioca, mamão e colorau.

⁶ Machado, P. M. O., Schmitz, B., González, C. D., Corso, A. C. T., Vasconcelos, F. A. G., & Gabriel, C. G. (2018). Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. *Ciencia & Saude Coletiva*, 23(12), 4153-4164. <http://doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>; **Ipolito, 2023**).

⁷ <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/visao/article/download/859/449/3924>



Obs. 3: Alimentos oriundos da Agricultura Familiar a serem adquiridos pelas escolas: ABÓBORA/JERIMUM, ALFACE, BANANA, BATATA DOCE, BOLO, CHEIRO VERDE, MACAXEIRA, PIMENTÃO, POLPA DE FRUTA, LARANJA, MELÃO, REPOLHO, TOMATE, IOGURTE, CARNE BOVINA E CARNE BOVINA MOÍDA.

- ETP (pg. 184 e 185)

2. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO NECESSÁRIOS E SUFICIENTES À ESCOLHA DA SOLUÇÃO. (pg.184)

(...)

g) Cumprimento da Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, cujo público consumidor são indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo poder público e que prevê a aquisição de, no mínimo, 30% dos gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar.

Um dos progressos mais notáveis do PNAE é a estipulação de que, pelo menos, 30% dos fundos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser empregados na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

“É de crucial importância a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar provenientes da agricultura familiar, uma vez que permite aos alunos acesso a alimentos produzidos regionalmente de acordo com a sazonalidade das culturas, o que segundo Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE/FNDE promove o desenvolvimento local sustentável, com aquisição de alimentos variados, seguros e que respeitam a cultura, as tradições e os hábitos alimentares das comunidades locais”⁸

“O conteúdo regulatório atual do PNAE é resultado de amplo debate nacional em torno da alimentação escolar e de sua relação com os princípios de segurança alimentar e nutricional, protagonizado, entre outros atores e instâncias, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). [...]”⁹

A Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará, instituída pela Lei nº 15.910/2015, somado ao Decreto Estadual nº 36.349/2024 buscam estabelecer diretrizes para a compra de alimentos produzidos por pequenos agricultores no percentual previsto em lei, visando fortalecer a economia local, ter um crescimento rural sustentável, proporciona

⁸ DE ANDRADE, JC; DE ARAÚJO, MA; SANTOS, PVS Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar. **Gestão e sociedade**, v. 36, pág. 3062–3089, 2019.

⁹ Paula, Silvio da Rosa A Inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar : impactos na renda e na atividade produtiva / Silvio da Rosa Paula ... [et al.] – Brasília: IPEA, 2023. 38 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; 2884).



renda a pequenos agricultores e garantir uma alimentação mais saudável para os alunos matriculados nas Escolas de Tempo Integral.

“O programa de nutrição escolar e a agricultura familiar permite que alimentos saudáveis com vínculo regional, produzidos especificamente para a agricultura familiar, sejam consumidos diariamente por alunos de escolas públicas de todo o Brasil.”¹⁰

A partir dessa dinâmica, novas políticas foram instituídas com o intuito de garantir a comercialização da produção da agricultura familiar e promover seu desenvolvimento. Entre estas, destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PAA visa garantir a segurança alimentar de pessoas em vulnerabilidade social através da doação de alimentos e o PNAE busca assegurar no mínimo 30% da dieta nutricional dos alunos da rede pública de ensino por meio da merenda escolar. (OLIVEIRA; BATALHA; PETTAN, 2015).¹¹

Dito isso, é certo complementar destacando que a ausência de detalhamento sobre a aquisição de insumos da agricultura familiar, principalmente informações claras de atendimento ao percentual exigido de 30% do cardápio, cria uma camada adicional de incerteza na elaboração da proposta.

Assim, a inexistência de detalhamento sobre essas aquisições, geram riscos à execução, como por exemplo, como irá proceder a substituição de alimento presente em cardápio em execução, seja por logística, doenças agrícolas ou qualquer outro motivo o agricultor familiar não consiga disponibilizar o insumo?

De mesmo modo, vale levantar a questão do custo. Uma vez que, é normal a variação do preço de aquisição dos insumos, seja por fatores econômicos, climáticos, logísticos, políticos ou oferta/demanda. Desta maneira, é válido o entendimento que haverá uma variação no percentual de 30% disposto em lei, seja para mais ou menos. Pergunta-se: Como será reconhecido o percentual legal e sua efetiva concretização nessas variações de custo?

ACÓRDÃO 3214/2014 - PLENÁRIO

Trata-se de representação originada de manifestação da Câmara Municipal de Castro/PR, comunicando a ocorrência de irregularidades na contratação de empresa para o fornecimento da merenda aos alunos da rede escolar municipal, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), custeado com recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

(...)

¹⁰ Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 28 mar. 2025.

¹¹ DE ANDRADE, JC; DE ARAÚJO, MA; SANTOS, PVS Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar. Gestão e sociedade, v. 36, pág. 3062–3089, 2019.



8.8. inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição dos custos que compunham o valor da refeição, por ocasião da realização da concorrência 3/2005, em descumprimento ao disposto [...] (Grifo nosso)

ACORDÃO 3427/2024 - SEGUNDA CÂMARA –
RELATOR: MARCOS B. EMQUERER - PROCESSO:
008.972/2021-4

8. Nesse contexto, mostra-se improcedente a argumentação produzida pelos patronos da responsável, os quais optaram por uma defesa estritamente processual e deixaram de trazer aos autos quaisquer elementos comprobatórios da aplicação dos recursos repassados à municipalidade, sob a responsabilidade da então gestora, remanescendo, portanto, a sua omissão em prestar contas desses valores.

9. Como é cediço, é ônus do administrador de recursos públicos prestar contas e nelas comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados, por imposição decorrente do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

10. Nesse mister, é indispensável que ele demonstre a execução física das metas previstas no plano de trabalho aprovado, a regularidade da movimentação dos recursos financeiros depositados na conta corrente exclusiva do ajuste, bem como o vínculo causal entre a realização das metas e a destinação dos recursos.

Da mesma maneira, a lista restritiva trazida pelo cardápio fixo limita as opções de compra, podendo inviabilizar o cumprimento dessa meta. Produtores que cultivam outros alimentos não listados (como feijão, milho ou mandioca) ficam excluídos, reduzindo a competitividade e a diversificação esperada nesse tipo de política.

Sobre a aquisição de alimentos pela Administração Pública, Hermann (2000, p. 378) aponta dois objetivos principais nas compras desse tipo de produto.

As compras de alimentos visam atender dois objetivos distintos na esfera pública: o primeiro é suprir os diversos órgãos da Administração Pública de gêneros alimentícios, que podem ser perecíveis (carne, ovos, hortifrúti, etc.) ou não (arroz, feijão, farinha de trigo, óleos vegetais, café e leite em pó, entre outros). Estas compras são feitas em uma base contínua, sendo os alimentos perecíveis adquiridos mediante um contrato celebrado entre a Administração Pública e o fornecedor. [...] O segundo objetivo é de cunho social, constituindo-se nas compras de distribuição de alimentos para as populações carentes.¹²

¹² HERRMANN, I. Licitações Públicas em Alimentos (Cap. 16). In: ZYLBERSTAJN, Decio. NEVES, Marcos Fava (Org.) Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares. São Paulo: Pioneira, 2000. P. 367-383.



É imprescindível a existência de estudo técnico anexo ao edital desta licitação, que inclua todos os produtos que serão adquiridos através da agricultura familiar, incluindo um plano de substituição do item por outro, quando um item contido no cardápio esteja indisponível no mercado atual, seja por alta demanda, condições climáticas ou temporada frutífera, assim como seus respectivos preços praticados no comércio local, respeitando os princípios que regem a Administração Pública.

Vejamos como dispõe a RESOLUÇÃO Nº 06 de 08/2020, art.33, que versa sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Art. 33 Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante devem ser os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo Responsável Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE.

Vejamos, RESOLUÇÃO Nº 06 de 08/2020, art.31 §1º e §4º:

Art. 31 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado (modelo no Anexo V).

§ 1º O preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

(...)

§ 4º Os preços de aquisição definidos pela EEx devem constar na chamada pública, e devem ser os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

Tais critérios e condições de fornecimento devem estar expressamente definidos, no ato da aquisição, ou seja, o preço final do produto deve incorporar as condições necessárias à aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar. E tais condições deverão estar detalhadas no âmbito do processo com o objetivo de conferir eficiência e transparência à contratação. Pois, a falta de alinhamento com a realidade socioeconômica dos agricultores locais (situados na região escolar) gera riscos operacionais e logísticos.

Desse modo, a **falta de informações necessárias para eventuais adaptações dentro das realidades locais pode resultar em cardápios desbalanceados, prejudicando o atendimento nutricional aos alunos e criando passivos contratuais.**

Por fim, a ausência de mecanismos claros para comprovação da origem dos gêneros listados, seu custo e opções de ação para possíveis variações no



cardápio, abre margem para fraudes e incertezas. Sugere-se, portanto, a revisão dessas, para garantir maior aderência à realidade produtiva e aos princípios de equidade que fundamentam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

04. GRAVE INDEFINIÇÃO QUANTO AO DIMENSIONAMENTO DA MÃO DE OBRA NECESSARIA

Após análise ao instrumento convocatório e seus anexos, novamente é visível **à ausência de precisão nas informações apresentadas**. Uma vez que, o dimensionamento adequado da mão de obra representa um elemento crucial na elaboração de propostas, sendo considerado como **pilar fundamental para viabilidade operacional do contrato**.

Vejamos o que dispõe o Termo de Referência, anexo ao instrumento convocatório.

11. DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

(...)

11.1.29. A CONTRATADA deverá dispor de número adequado e suficiente de funcionários, a fim de atender a demanda de forma satisfatória, sendo 1 (um) cozinheiro para o fornecimento de até 200 grandes refeições (almoço) e 2 (dois) cozinheiros para o fornecimento de mais de 200 grandes refeições (almoço).

A grave indefinição quanto ao dimensionamento da mão de obra não é meramente um erro administrativo, mas uma grave falha estrutural que compromete todo o processo de aquisição do objeto. Desse modo, a falta de clareza sobre definição de uma equipe para executar todas as funções associadas à preparação e fornecimento de refeições, colabora para um ambiente de trabalho problemático que tende a dificultar o processo de produção.

O principal efeito desta indefinição é a distribuição desequilibrada de tarefas, que frequentemente resulta em uma sobrecarga aos colaboradores envolvidos. No contexto do serviço de alimentação com apenas um cozinheiro, conforme previsão, é esperado que esse atue na função de estocagem, pré-preparo, cocção, finalização, limpeza.

A definição clara e precisa da composição da equipe, número de funcionário e funções a serem executadas com base no quantitativo de refeições, é um pré-requisito essencial para a execução eficiente do serviço de alimentação.



PLANILHA II – CUSTO COM MÃO DE OBRA	
Descrição	Valor mensal
Custo com mão de obra	
TOTAL	
NÚMERO TOTAL DE REFEIÇÕES	
REFLEXO SOBRE O CUSTO DA REFEIÇÃO	

Para evitar esses problemas, é fundamental que o dimensionamento da mão de obra seja feito com base na demanda real de produção de refeições.

“Assim, deve a Administração, ela mesma, por meio de seus técnicos, investigar o mercado em relação a cada custo (direto) unitário, pesquisando o preço médio da mão de obra que será empregada, dos materiais, insumos, EPIs e calculando a depreciação de equipamentos, tudo, a partir das mesmas fontes de pesquisa que seriam utilizadas caso a administração fosse adquirir tais itens de forma direta.”¹³

Um aspecto crucial é a maneira como a vencedora do certame elabora a planilha de custos para a execução do serviço de alimentação. Quando a equipe de trabalho é composta apenas por um cozinheiro, sem a adição de auxiliares de cozinha e limpeza, existe uma restrição considerável na realização das tarefas.

APÊNDICE VII						
PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DO PREÇO						
GRUPO						
	Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4	Coluna 5	Coluna 6
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	CUSTO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS / MATERIA PRIMA (R\$)	DEMAIS CUSTOS (MÃO DE OBRA + OPERACIONAL E INSTALAÇÕES + IMPOSTO + LUCRO) (R\$)	VALOR UNITÁRIO/ ITEM (SOMA COLUMNA 2 E 3) (R\$)	QUANT./ REFEIÇÕES	VALOR/ TOTAL/ITEM (R\$)
01	Lanche manhã					
02	Almoço					
03	Lanche tarde					

PREGOÃO ELETRÔNICO Nº 20230015 – SEDUC/COALECEAL Página 171 de 203

A falta de equipe de apoio na cozinha também compromete a supervisão nutricional adequada. O nutricionista, apesar de essencial no acompanhamento das diretrizes nutricionais, não pode assumir funções operacionais que garantam a execução eficiente do serviço. Nesse cenário, a sobrecarga imposta ao cozinheiro se intensifica, aumentando os riscos de falhas operacionais e comprometendo o cumprimento das normas de segurança alimentar.

A ausência de motivação para a definição correta da equipe de trabalho vai contra o princípio da motivação, previsto na Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo no âmbito da administração pública. Esse princípio exige que os atos administrativos sejam devidamente fundamentados, garantindo transparência e eficiência na gestão pública. A falta de justificativa para a

¹³ Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Manual de preenchimento do modelo de planilhas de custos e de formação de preços do Superior Tribunal de Justiça / Superior Tribunal de Justiça. -- Brasília : Superior Tribunal de Justiça (STJ), 2020. 102 p. : il.



contratação insuficiente de profissionais pode configurar uma falha administrativa, afetando diretamente a qualidade do serviço prestado.

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia:

Ementa: REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINARES AFASTADAS. MÉRITO. INTERDIÇÃO DE POSTO DE GASOLINA PELA SUCOM. ATO ADMINISTRATIVO SEM FUNDAMENTAÇÃO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO. MECANISMO DE GARANTIA DE SEGURANÇA JURÍDICA. INTERDIÇÃO CONSIDERADA INVÁLIDA. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO. O fato de vivermos em um Estado Democrático de Direito confere ao cidadão o direito de saber os fundamentos que justificam o ato tomado pelo administrador. Isto porque a ausência de fundamentação do ato administrativo acarreta sua nulidade por ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. No caso em análise, resta claro que a interdição efetivada nos moldes do documento de fl. 08 não atende ao princípio da motivação dos atos administrativos, portanto não foram explicitados os fundamentos normativos e fáticos da decisão, de molde a poder se avaliar sua procedência jurídica perante o caso concreto. Os atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário.

Além disso, o princípio da eficiência, também previsto na mesma legislação, exige que a administração pública adote medidas que garantam o melhor desempenho possível na prestação dos serviços. A contratação de uma equipe reduzida, sem embasamento técnico adequado, pode comprometer a efetividade das políticas públicas de alimentação escolar, resultando em desperdício de recursos e insatisfação da comunidade escolar.

Vejamos a literalidade do texto do conceituado Celso Antônio Bandeira de Melo:

"Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'." (MELO, 2013, p. 98)

Portanto, a correta definição da equipe de trabalho na cozinha escolar é um fator determinante para assegurar refeições saudáveis e seguras para os alunos. Investir na estruturação adequada do serviço de alimentação não apenas melhora a qualidade das refeições, mas também contribui para o bem-estar dos



profissionais envolvidos e para o cumprimento eficiente das políticas públicas de alimentação escolar.

O eminente jurista ADILSON DE ABREU DALARI¹⁴ salienta que “a Administração Pública não pode meter-se em contratações aventurosas; não é dado ao agente público arriscar a contratação em condições excepcionalmente vantajosas, pois ele tem o dever de zelar pela segurança e pela regularidade das ações administrativas”.¹⁴

A importância da contratação de profissionais para diferentes funções essenciais na execução do serviço de alimentação, como ajudantes de cozinha e serviços gerais. Cada uma dessas atividades tem um papel especial dentro do funcionamento do nosso sistema. Esses profissionais têm responsabilidades específicas no processo de produção, e isso afeta diretamente os custos com mão de obra, incluindo encargos sociais, relacionados à formalização do vínculo de trabalho, variações salariais da categoria, além de equipamentos de proteção individual (EPIs) e treinamentos sobre as boas práticas de manipulação de alimentos.

ACÓRDÃO 3214/2014 - PLENÁRIO

(...)

f) cláusula contratual ambígua e confusa, demonstrando favorecimento à contratada, pelo seguinte: a Cláusula Primeira do Contrato 195/2005 descreveu o objeto do contrato como ‘... a contratação de empresa de serviço de alimentação escolar, para o preparo, nutrição, armazenamento, distribuição...’. O item 10.3.1.5.1 do Edital esclarece que os serviços de preparo e fornecimento das refeições são as parcelas de maior relevância para o objeto da licitação. Em contradição, o subitem 1.3.1 do Anexo I do Edital esclarece que a Prefeitura conta com um número suficiente de merendeiras para os serviços de preparo da merenda, devendo a contratada empregar a mão de obra apenas em relação aos demais serviços;

Dessa forma, pergunta-se: Como deve ser considerado a expressão “**número adequado e suficiente de funcionários**”, trazida pelo *item 11.1.29* do Termo de Referência? Sendo que, o teor do instrumento convocatório só menciona apenas a função de cozinheiro, sem esclarecer a composição completa do quadro de mão de obra necessário para atender “satisfatoriamente” o objeto contratado.

Além disso, é de suma importância evidenciar que a mão de obra no serviço de alimentação representa um custo direto, pois está diretamente ligada à execução da atividade-fim do objeto. **Os gastos com pessoal impactam diretamente a viabilidade da proposta e a qualidade da prestação dos serviços.**

“O custo direto decorre diretamente do contrato administrativo, ou seja, é o conjunto de gastos que a empresa só suportará caso esteja na execução do instrumento.

¹⁴ Aspectos Jurídicos da Licitação. 4 ed. Saraiva, 1997, p. 131.

(...)

Fazem parte do rol dos custos diretos aqueles relativos à mão de obra empregada de forma dedicada, bem como, aos encargos incidentes, materiais, insumos, equipamentos de proteção individual – EPIs, equipamentos (neste caso, engloba também o custo da depreciação), tributos incidentes sobre o serviço, entre outros.”¹⁵

Marçal Justen Filho, esclarece que:

“[...] o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração.”

Para conhecimento, é válido o destacar que nos contratos vigentes, nas mesmas escolas, mesmas CREDES, que foram gerados a partir do Termo De Participação Nº 20240107 - Processo 22001075577202483, COEP Nº 2024/13606, o Termo de Referência, apresenta diretrizes claras sobre a composição da equipe necessária para a execução desse serviço.

INSTRUÇÃO NORMATIVA 05/2017 - **ANEXO VI-B**

(...)

2.1. Os órgãos e entidades deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra [...], buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública.

INSTRUÇÃO NORMATIVA 05/2017 - **ANEXO VII-B**
DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA ELABORAÇÃO DO
ATO CONVOCATÓRIO

(...)

2. Das vedações:

2.1. É vedado à Administração fixar nos atos convocatórios:

a) o quantitativo de mão de obra a ser utilizado na prestação do serviço, devendo sempre adotar unidade de medida que permita a quantificação da mão de obra que será necessária à execução do serviço; (grifo nosso)

¹⁵ 1. Contratação de obras e serviços, custo, manual, Brasil. STJ (2020).



Vejamos:

10.31. A CONTRATADA deverá dispor de número adequado e suficiente de funcionários, a fim de atender a demanda (número de alunos) de forma satisfatória, conforme tabela abaixo:	
Nº de alunos	Nº de funcionários
Até 200	1 cozinheiro, 1 auxiliar de cozinha e 1 ajudante
201 a 500	2 cozinheiros, 1 auxiliar de cozinha e 1 ajudante
501 a 600	2 cozinheiros, 2 auxiliares de cozinha e 1 ajudante
Acima de 600	2 cozinheiros, 2 auxiliares de cozinha e 2 ajudantes

Figura 2 – TERMO DE

REFERÊNCIA:<http://s2gpr.sefaz.ce.gov.br/cotacaoweb/paginas/proposta/PropostaList.seam>. Termo De Participação Nº 20240107 - Processo 22001075577202483, COEP Nº 2024/13606

Na prática, a implementação do serviço de alimentação requer uma equipe multifuncional que ultrapassa a simples designação de cozinheiros com base no número de estudantes, o escopo do serviço, objeto pretendido com essa contratação exige equipe treinada/capacitada com atribuições distintas, com por exemplo a função de Ajudante de cozinha ou Auxiliar de Serviços Gerais que tem como atribuições higienização exclusiva evitando-se assim, a contaminação cruzada de alimentos, o que atinge de forma impactante o que rege a legislação vigente da Agência de Vigilância sanitária que dispõe sobre as normativas dos serviços ora contratados. (RDC 216/ano e RDC 52/ano)

“Assim, deve a Administração, ela mesma, por meio de seus técnicos, investigar o mercado em relação a cada custo (direto) unitário, pesquisando o preço médio da mão de obra que será empregada, dos materiais, insumos, EPIS e calculando a depreciação de equipamentos, tudo, a partir das mesmas fontes de pesquisa que seriam utilizadas caso a administração fosse adquirir tais itens de forma direta.”¹⁶

Sem parâmetros objetivos, as empresas tornam-se obrigadas a realizar estimativas divergentes da realidade, que podem resultar em superdimensionamento, com propostas mais onerosas, ou subdimensionamento, comprometendo a qualidade da execução contratual e expondo a empresa a potenciais sanções e penalidades.

É certo concluir que a falta de **regras claras**, dificulta a elaboração assertiva dos custos operacionais e pode impactar de forma negativa a prestação do serviço.

ANEXO V - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

1. São diretrizes gerais para a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência:

(...)

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

¹⁶ 5. Tribunal Superior, contratação, custo, manual, Brasil. I. Título.



b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.¹⁷

Para a produção de refeições, é preciso organizar recursos físicos (instalações, equipamentos, utensílios), mão de obra e matéria-prima. Todo esse conjunto gera custos (KAWASAKI; CYRILLO; MACHADO, 2007).¹⁸

Desse modo, explana o professor *Marçal Justen Filho* explica que a *“ausência de clareza nas normas editalícias pode causar desequilíbrios no contrato e comprometer o processo licitatório, uma vez que o edital é o documento orientador de todo o certame e das condições da contratação.”*

Somado a isso: o ilustre Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, *“afirma que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é central em qualquer licitação, e a presença de cláusulas ambíguas ou contraditórias pode levar à ineficácia do certame.”*

A ausência de diretrizes objetivas sobre esses aspectos na fase de elaboração do edital desloca para os fornecedores interessados um ônus indevido de interpretação, aumentando consideravelmente os riscos de propostas inadequadas, comprometendo gravemente o princípio da eficiência nas contratações públicas.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

“O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhado apenas como legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (Meirelles, 2014, p.102).

A terceirização dos serviços de alimentação, deve seguir as diretrizes estabelecidas pela legislação vigente no país. Assim, é crucial que o edital

¹⁷ IN SEGES/MPDG nº 05/2017:

¹⁸ Estrutura de custos de uma refeição em uma unidade de alimentação e nutrição do DF.PDF. Mônica Cristina Karl Mascarenhas1 Inácio Alves Torres 2.<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>



contenha cláusulas que detalhem as condições para a execução do serviço, evitando assim mal-entendidos que possam gerar inseguranças jurídicas.

Assim, vejamos como trata a Lei de Licitações e Contratos:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o **edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.**

O processo de contratação pública pode ser visto como uma sequência lógica de fases, etapas e ações que possibilitam à Administração, a partir da identificação de sua necessidade, planejar com exatidão o encargo pretendido e minimizar seus riscos.

A equipe de planejamento deve avaliar a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes e qualquer outro elemento que faça parte do escopo da contratação, para que exista um correto dimensionamento da proposta. Uma vez que, esse tipo de objeto, faz menção à *“...serviços de alimentação para o fornecimento de refeições destinadas aos alunos...”*

Acórdão 155/2022 – Plenário

Vistos, relacionados e discutidos estes autos de Representação em face da comunicação do Exmo. Ministro Vital do Rego realizada na Sala das Sessões em 23 de setembro de 2020, que propôs determinar à Secretaria de Controle Externo a autuação de processo com o objetivo de apurar indícios de falhas de gestão na fabricação e distribuição dos soros antivenenos, de modo a destacar as causas e possíveis responsabilidades pelo seu eventual desabastecimento na rede pública de saúde;

(...)

1.7. dar ciência [...] que a ausência de um planejamento adequado incorreu na demora da contratação [...], em desacordo com o princípio da eficiência, inscrito no artigo 37, caput, da Constituição Federal, levando ao risco de desabastecimento da rede pública de saúde e à possibilidade de infringir os dispositivos constantes na Portaria de Consolidação (PRC) 4, de 28 de setembro de 2017, Anexo III, Capítulo II, art.196 CF/88 e art. 2º, da Lei 8.080/90 [...].

O subdimensionamento da mão de obra, além de contrariar os princípios da IN 05/2017, pode configurar violação da Lei 14.133/2021 que vedam expressamente propostas com valores diferentes da realidade do serviço.



Planilhas que não contemplam o quantitativo adequado de mão de obra representam risco significativo à continuidade dos serviços. Neste contexto, planilhas tecnicamente fundamentadas que demonstrem, por meio de memórias de cálculo detalhadas, a adequação do quantitativo de pessoal às exigências operacionais, não apenas garantem a viabilidade econômica do contrato, como o atendimento do princípio da eficiência, alinhando-se às melhores práticas de governança corporativa e às exigências de órgãos fiscalizadores como a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e o próprio TCU (Tribunal de Contas da União).

Por isso, é muito importante que o instrumento convocatório e seus anexos sejam revisados e, efetivada as devidas alterações e/ou complementos, com definições claras e diretas sobre a equipe real e efetiva. Isso ajuda a garantir um processo transparente e a evitar estimativas de custos que não correspondam à realidade.

05. OMISSÃO EDITALÍCIA NA REGULAMENTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTRATADOS POR MEIO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA.

O pedido de impugnação ao instrumento convocatório é instituto essencial previsto na atual lei de licitações, torna-se um mecanismo legítimo de controle. Onde, sua maior finalidade é garantir a legalidade, a isonomia e a transparência no processo licitatório.

O princípio basilar do direito administrativo é o princípio da legalidade, que vincula a administração às leis existentes e a submete ao controle jurisdicional para exame da observância das leis no exercício da sua competência (MAURER, 2006, p. 121). Conforme Maurer (2006, 140), “a vinculação do direito torna as autoridades administrativas órgãos reguladores da lei, e, com isso aplicadores do direito.

Depois de apresentada, a Administração Pública tem a obrigação de examinar e decidir sobre a impugnação. Isso assegura uma resposta imediata, prevenindo danos aos concorrentes e possibilitando ajustes antes de prosseguir com o procedimento. Uma vez aceita, é imprescindível estabelecer uma nova data para a realização do evento, para assegurar a todos os participantes igualdade de condições para se ajustarem às alterações.

Vejamos como entende o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Emenda: EMENDA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL. AUSÊNCIA DE RESPOSTA. ILEGALIDADE. O dever de julgar e responder à impugnação apresentada tempestivamente ao edital de licitação não se insere na discricionariedade da Administração Pública, que está igualmente vinculada aos termos do instrumento convocatório. Recurso conhecido e provido.



Assim, os efeitos de um pedido de impugnação vão além da simples contestação de um edital: eles impactam diretamente a condução do processo licitatório, podendo levar à suspensão, à correção de vícios e à reprogramação da licitação.

Desse modo, analisemos o que dispõe a resposta ao pedido de impugnação feito por esta empresa, no instrumento convocatório do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250015 – SEDUC/COALE/CEALE NUP Nº 22001.006316/2025-02 UASG: 943001:

“4.3) Aduz a Impugnante a respeito do dimensionamento da mão de obra necessária, alegando que somente 01 (um) ou 02 (dois) cozinheiros para a execução do serviço é “uma grave falha estrutural que compromete todo o processo”, alega, ainda, que haveria “sobrecarga” e “aumentaria o risco de falhas operacionais e comprometendo o cumprimento das normas de segurança alimentar.

Sobre essa questão, é importante informar que o quantitativo previsto de funcionários operacionais descrito no item acima transcrito se trata apenas dos funcionários que deverão ser disponibilizados pela futura contratada; **no entanto, esclarecemos que as escolas já contam com profissionais merendeiras/auxiliares (que variam entre 2 a 3 pessoas, a depender do número de alunos) contratadas por meio de contratos de terceirização de mão de obra.** Esses profissionais realizarão as atividades inerentes ao serviço juntamente aos funcionários disponibilizados pela futura contratada.

Desse modo, fica assegurado o dimensionamento adequado da mão de obra para a execução do serviço com qualidade.”¹⁹

De acordo com a resposta dada pela autoridade competente, fica claro o direcionamento quanto a atuação simultânea de duas empresas terceirizadas no mesmo local de trabalho para executar as mesmas ações do objeto contratual *“prestação dos serviços de alimentação para o fornecimento de refeições destinadas aos alunos das Escolas Estaduais de Ensino Médio em Tempo Integral e das Escolas Estaduais de Educação Profissional de abrangência das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação – CREDEs 14, 15, 16 e 17, e alunos que estejam em intercâmbio nas ações pedagógicas, nas condições estabelecidas neste edital e seus anexos”*, sem a devida previsão no edital, representa uma violação direta à legalidade e à segurança jurídica.

A definição ou expressa previsão do objeto licitado é um garantidor da isonomia entre os participantes de um certame. Concerne de uma condição que assegura à todos os licitantes o acesso às mesmas informações essenciais, para formulação de propostas mais assertivas à realidade da execução contratual.

SÚMULA TCU - 177

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo

¹⁹ RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Pregão Eletrônico no 20250015 – SEDUC/COALE/CEALE NUP No 22001.006316/2025-02, datado do dia 03 de abril de 2025 – Assinado por: Antonia Evilauba Gonçalves da Silva e Francisca de Assis Viana Moreira



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

Acórdão 2032/2021 - TCU-Plenário

[Enunciado] A alteração de cláusula editalícia capaz de afetar a formulação das propostas dos licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

[Enunciado] A alteração de cláusula editalícia capaz de afetar a formulação das propostas dos licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

Os atos administrativos, assim como as decisões judiciais, têm efeitos e consequências desde o momento em que entram em vigor. Pois também geram expectativas legítimas para aqueles que possuem direitos garantidos por esses atos praticados pela Administração Pública. Isso se deve à confiança de que esses direitos serão respeitados e protegidos tanto no presente quanto no futuro.²⁰

"O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais." ²¹

Assim, quando à atuação de profissionais vinculados a empresas distintas, dividindo o mesmo ambiente de trabalho e desempenham funções correlatas, como ocorre, por exemplo, na relação entre cozinheiro e auxiliar de cozinha, configura uma situação híbrida de comando. Desse modo, mesmo que o auxiliar de cozinha esteja formalmente subordinado à empresa terceirizada diferente da CONTRATADA para executar o serviço de alimentação, na prática ele acaba recebendo ordens diretas do cozinheiro, que é funcionário da empresa responsável pelo fornecimento da refeição objeto desse contrato.

Dito isso, fica evidente que esse engodo pode gerar conflitos na gestão das equipes, dificultar a delimitação de responsabilidades e, em determinados

20 Na doutrina, sobre a expectativa legítima de direitos, v. BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência: ascensão e queda de um regime de erros e privilégios. Revista de Direito da Procuradoria - Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 58, 2004, p. 145.

21 STF, ARE 861.595, 1ª Turma, relator ministro Roberto Barroso, julgado 27.04.2018.



casos, caracterizar uma espécie de subordinação indireta, o que pode ser interpretado como desvio contratual.

A Administração está impedida de estabelecer critérios de avaliação que não estejam especificados no edital ou de desrespeitar aqueles que já foram definidos, uma vez que isso violaria o princípio do julgamento objetivo. Como afirma PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres em sua obra "Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública" (2007, p. 539), "o edital não pode delegar à Comissão a definição dos critérios de julgamento; eles devem ser claramente apresentados no edital, sob pena de se relegar a subjetividade da Comissão à avaliação das propostas".

"A Administração não pode desconsiderar o que foi estabelecido no edital ao realizar os julgamentos num procedimento licitatório".

"Dessa forma, deve prevalecer o estabelecido no instrumento convocatório, em atenção aos princípios da vinculação ao edital e da discricionariedade da Administração Pública."²²

Esta situação configura evidente afronta aos princípios norteadores da Administração Pública, especialmente ao princípio da legalidade administrativa, insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto na nova lei de Licitações, **POIS NÃO EXISTE NO EDITAL PREVISÃO EXPRESSA SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO SIMULTÂNEA DO SERVIÇO POR EMPRESAS DISTINTAS.**

Analisemos o seguinte entendimento:

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é mera conveniência ou simples prerrogativa legal que pode ser facialmente descartada. O próprio instrumento convocatório torna-se lei no certame ao qual regulamente, é impossibilitado que as cláusulas sejam descumpridas por qualquer uma das partes, seja a Administração, sejam as empresas participantes.

(...)

Portanto, ao apresentar sua proposta em procedimento de licitação, o licitante está aderindo aos termos do edital e, desta forma, pactuando com a Administração os termos do futuro contrato. Nesse sentido, frente a ausência de indícios de irregularidade no procedimento licitatório, acolho as razões de justificativas do Sr. Jasson Hibner Amaral, Procurador Geral do Estado (peça 81), em relação à improcedência da presente denúncia, nos termos do art. 95, I da Lei Complementar 621/2012 - Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Examinemos como pensa o ilustre Jôber Junio Queiroz da Silva:

²² (STJ – REsp 1384138 – Rel. Min. Humberto Martins – DJe 26/08/2013).

“O agente responsável pela contratação deve estar atento a todos os princípios gerais da administração, além dos princípios que regem a licitação em sua totalidade, tendo sempre em mente que, conforme as circunstâncias do caso, pode ser necessário ponderar os princípios a serem aplicados, sem deixar de lado a importância do princípio do formalismo moderado.”

Vejamos as palavras do Ministro Demócrito Reinaldo sobre a importância da vinculação ao instrumento convocatório:

“ O edital é norma fundamental da concorrência que, além da publicidade e fiel aos princípios legais, determina objeto da licitação, discrimina os direitos e obrigações das partes e estabelece o procedimento adequado à apreciação e julgamento da proposta. Nenhum jurista que tenha escrito sobre o tema, escurece esta assertiva. (Superior tribunal de Justiça, no Mandado de segurança n. 5.418/DF publicado no DJ de 01.6.1998)

O princípio da motivação, embora não esteja expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal, é considerado princípio constitucional implícito, decorrente do próprio Estado Democrático de Direito e do princípio do devido processo legal.

ACÓRDÃO 2251/2025 - PRIMEIRA CÂMARA

(...)

“Além disso, reproduzo outros excertos de jurisprudência que possuem correlação com a situação ora analisada:

e) a teoria dos motivos determinantes conduz à conclusão de que a validade do ato administrativo está vinculada à veracidade e à suficiência dos motivos que o fundamentam, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade (enunciado extraído do Acórdão 1147/2010-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti); (Grifo nosso)

f) o TCU pode determinar medidas corretivas a ato praticado na esfera de discricionariedade das agências reguladoras, desde que viciado em seus requisitos, a exemplo da inexistência do motivo determinante e declarado; em tais hipóteses, se a irregularidade for grave, pode até mesmo determinar a anulação do ato (enunciado extraído do Acórdão 435/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes).”

Observemos como a Lei do Processo Administrativo Federal, nº 9.784/1999 tipificou sobre o princípio da motivação:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.



Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

O art. 50 da mesma lei estabelece as hipóteses em que a motivação é obrigatória:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

O modelo atual de contratação trazida pelo edital, que inclui tanto o fornecimento de alimentos quanto a mão de obra especializada para seu preparo, estabelece um sistema de responsabilidade única que facilita a gestão, fiscalização e controle de qualidade. Sendo que, é de total responsabilidade da empresa contratada a execução adequada do serviço, desde a aquisição dos insumos até o preparo e distribuição das refeições, permitindo maior coerência nos processos e padrões de segurança alimentar.

Gerenciar dois contratos separados, por fragmentar essa mão de obra, obrigando dividir com empresa não participante do objeto em questão, gera dificuldades na determinação de responsabilidades em casos de problemas na execução do serviço.

A Lei de Licitações estabelece que o objeto da licitação deve ser definido de **forma precisa e suficiente**, buscando sempre a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Permitir a execução do serviço de forma incompleta representa um risco significativo, especialmente considerando que o quadro de mão de obra fica sob responsabilidade de outra empresa que não possui expertise na área de alimentação, tampouco demonstra cumprimento das normas regulamentadoras de Boas Práticas descritas na RDC nº 216.

Diante disso, seria mais adequado promover a alteração do objeto contratual para o simples fornecimento de gêneros alimentícios. Isso porque a mão de obra, que é elemento essencial à correta prestação do serviço de alimentação, está sendo atribuída a terceiros, sem qualquer previsão contratual



ou justificativa técnica plausível, comprometendo a qualidade, a conformidade legal e a segurança do serviço prestado.

Diante das inconsistências apontadas, é indispensável que a Administração Pública realize novos estudos técnicos detalhados, afim de evitar possíveis problemas na execução. Pois, a ausência de previsibilidade de diretrizes claras no instrumento convocatório quanto à divisão de tarefas, delimitação de responsabilidades e supervisão das atividades compromete a transparência e a regularidade da execução contratual.

06. O DIMENSIONAMENTO DE NUTRICIONISTA CONFORME OS CRITÉRIOS TÉCNICOS ADEQUADOS;

11.1.53. A CONTRATADA deverá disponibilizar profissional nutricionista, que assumirá a responsabilidade técnica dos serviços de alimentação executada nas unidades escolares, atendendo a demanda do número de alunos, conforme Resolução Nº 600/2018 do Conselho Federal de Nutricionistas – CFN. O profissional deverá ter registro no Conselho Regional de Nutricionistas. (grifo nosso)

A utilização inadequada da Resolução CFN nº 600/2018, em detrimento das Resoluções CFN nº 789/2024 e nº 790/2024, caracteriza uma desconsideração ao princípio da legalidade e da adequação normativa, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

ACÓRDÃO Nº 2830/2016-TCU-PLENÁRIO

“44.40. que, ao pretender aplicar critérios de forma retroativa, viola-se a segurança jurídica, conforme se depreende do Acórdão 276/2002-TCU-Plenário:

[...] A segurança jurídica, por sua vez, pode ser entendida como a certeza de que essa mesma Lei, que deve, tanto quanto possível, ser clara e estável, será efetivamente aplicada dentro do seu limite temporal de vigência, permitindo assim aos cidadãos prever as consequências jurídicas dos atos que pretendam praticar. [...]

Como se pode ver dos trechos acima transcritos, a segurança jurídica de uma decisão estatal está condicionada a que ela tenha sido adotada na forma e procedimento legalmente exigidos, ou seja, que tenha sido praticada ou tomada de acordo com as normas jurídicas vigentes. A segurança do cidadão repousa, pois, na certeza de que a Lei vigente será aplicada. Em nenhum momento se defende que a manutenção de decisões tomadas com afronta à Lei seja um indicador de segurança jurídica.

Esses dois princípios, segurança jurídica e legalidade, estão, pois, indissociavelmente ligados.”

A escolha de norma incompatível com o resultado pretendido compromete a regularidade do procedimento licitatório, gerando insegurança jurídica e abrindo margem para questionamentos e impugnações.



O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos principais alicerces da segurança alimentar e nutricional no Brasil, servindo a milhões de alunos em todo o país. A participação adequada do profissional de nutrição neste programa é crucial para assegurar a qualidade e adequação da alimentação fornecida, sendo orientada por resoluções específicas do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN).

A Resolução CFN nº 600/2018 trouxe importantes parâmetros para o dimensionamento de nutricionistas atuantes no PNAE, estabelecendo critérios técnicos que fundamentam a necessidade de profissionais conforme a demanda dos serviços.

ANEXO II - ATRIBUIÇÕES DO NUTRICIONISTA POR
ÁREA DE ATUAÇÃO – RESOLUÇÃO 600/2018
CONSELHO FEDERAL DE NUTRIÇÃO

IV. ÁREA DE NUTRIÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
Fundamento legal. Inciso II, III, VI, VII, VIII do Artigo 3º e Incisos III, IV, VI, VII, VIII, IX e Parágrafo Único do Artigo 4º da Lei Federal nº 8.234, de 17 de setembro de 1991.
Competência. Compete ao nutricionista, no exercício de suas atribuições na área de Nutrição em Saúde Pública: organizar, coordenar, supervisionar e avaliar os serviços de nutrição; prestar assistência dietoterápica e promover a educação alimentar e nutricional a coletividades ou indivíduos, sadios ou enfermos, em instituições públicas ou privadas, e em consultório de nutrição e dietética; atuar no controle de qualidade de gêneros e produtos alimentícios; participar de inspeções sanitárias.

(...)

A.4. Segmento – Alimentação e Nutrição no Ambiente Escolar:

A.4.1. Subsegmento – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

A.4.1.1. Para realizar as atribuições de Nutrição em Saúde Coletiva, subárea Políticas e Programas Institucionais, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o nutricionista deverá realizar as atividades descritas na Resolução CFN específica vigente.

O Anexo III da Resolução CFN nº 600/2018 especifica claramente que o dimensionamento de nutricionistas em Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN) deve considerar o número de grandes refeições produzidas diariamente. Este critério técnico reconhece que o volume de trabalho do nutricionista está diretamente relacionado à complexidade e ao número de refeições preparadas, **E NÃO SIMPLEMENTE AO NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS.**

Segue tabela disponível na resolução 600/2018 CFN:

Tabela 1. Serviços de alimentação coletiva (autogestão e concessão) em empresas e instituições, hotéis, hotelaria marítima, comissarias, unidades prisionais e similares.				
Nº de grandes refeições/dia	Tipo de refeição		Tipo de refeição	
	Uma grande refeição		Duas grandes refeições/dia ou mais	
	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal
Até 100	1	15h	1	15h
101 a 300	1	15h	1	20h
301 a 500	1	20h	2	20h
501 a 1.000	2	30h	3	30h
1.001 a 1.500	3	30h	4	30h
1.501 a 2.500	4	30h	5	30h
Acima de 2.500	4 + 1 a cada 1.000 refeições/dia		5 + 1 a cada 1.000 refeições/dia	

Observações:
1 – Para fins de cálculo do número de grandes refeições, considerar que dez pequenas refeições equivalem a uma grande refeição.
2 – Nas Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), manter nutricionista na supervisão das rotinas de produção e distribuição de refeições, inclusive as que funcionam 24 horas/dia.
3 – Os parâmetros descritos na Tabela 1 se aplicam para os serviços centralizados, descentralizados e mistos.
4 – Em caso de serviço descentralizado, ter também nutricionista responsável pela supervisão da distribuição das refeições na unidade/cliente, conforme os parâmetros numéricos de referência estabelecidos em norma própria do Conselho Regional de Nutricionistas (CRN).
5 – A carga horária técnica semanal refere-se à atuação de cada nutricionista para atendimento às atribuições, considerando a complexidade do serviço.
6 – Os casos não previstos na tabela ficarão a critério da análise do Conselho Regional de Nutricionistas (CRN).

Tabela 2. Serviços de Alimentação Coletiva (autogestão e concessão) em hospitais, clínicas em geral, hospital-dia, Unidades de Pronto Atendimento (UPA), spa clínicos, serviços de terapia renal substitutiva, Instituições de Longa Permanência para Idosos (LPI) e similares.		
Nº de grandes refeições/dia	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal
Até 100	1	20h
101 a 300	1	20h
301 a 500	2	30h
501 a 2.000	3	30h
2.001 a 3.000	4	30h
Acima de 3.000	4 + 1 a cada 1.000 refeições/dia	

Observações:
1 – Para fins de cálculo do número de grandes refeições, considerar que dez pequenas refeições equivalem a uma grande refeição.
2 – Nas Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), manter nutricionista na supervisão das rotinas de produção e distribuição de refeições, nos períodos diurno e noturno, inclusive em regime de plantão e nos finais de semana e feriados.
3 – Os parâmetros descritos na Tabela 2 se aplicam para os serviços centralizados, descentralizados e mistos.
4 – O número total de nutricionistas ou da carga horária técnica semanal da instituição será composto do somatório da Tabela 2 da área de Nutrição em Alimentação Coletiva e da Tabela 1 da área de Nutrição Clínica – Hospital e Clínicas em geral, conforme os níveis de complexidade existentes.
5 – A carga horária técnica semanal refere-se à atuação de cada nutricionista para atendimento às atribuições, considerando a complexidade do serviço.
6 – Os casos não previstos na tabela ficarão a critério da análise do Conselho Regional de Nutricionistas (CRN).

23

ACÓRDÃO 496/2018 - PLENÁRIO
RELATÓRIO DE CONSOLIDAÇÃO DE FOC
REALIZADA NO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR-PNAE.
IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES
IDENTIFICADAS NOS DIVERSOS ESTADOS DA
FEDERAÇÃO AUDITADOS. DETERMINAÇÕES AO
FNDE. DETERMINAÇÃO À SEGECEX DE ADOÇÃO
ACOMPANHAMENTO, PARI PASSU, DAS MEDIDAS
ADOTADAS, ATÉ A CONCLUSÃO E AVALIAÇÃO DOS
RESULTADO DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO
FNDE.

(...)

9.1.1. número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais, verificado nos estados do Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Rondônia, em desacordo com art. 12, § 2º, da Resolução CD/FNDE 26/2013 c/c o art. 10 da Resolução CFN 465/2010;

(...)

“Para tanto, as equipes do Tribunal visitaram 130 escolas, bem como avaliaram 3.881 questionários, respondidos pelas 13.471 escolas das unidades da federação auditadas, para as quais a pesquisa foi endereçada.”

(...)

“Comprometimento da execução do PNAE, tendo em vista a atribuição desses profissionais de visitar as escolas, elaborar diagnóstico nutricional e acompanhar a aquisição dos produtos alimentícios”

(...)

[.] no prazo de 90 (noventa) dias, submeta ao relator o resultado dessa avaliação preliminar e as propostas pertinentes, manifestando-se quanto a necessidade de o FNDE elaborar plano de ação para adoção das medidas pendentes, bem como em relação à sistemática que será adotada para continuidade do acompanhamento, até que este Tribunal considere satisfatórios os resultados

²³ RESOLUÇÃO CFN Nº 600, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2018. ANEXO III PARÂMETROS NUMÉRICOS MÍNIMOS DE REFERÊNCIA PARA ATUAÇÃO DO NUTRICIONISTA. Disponível em: <http://sisnormas.cfn.org.br:8081/viewPage.html?id=600>



decorrentes desta FOC. No que tange aos processos que tratam especificamente das ocorrências identificadas nos estados abrangidos pela fiscalização, informo que, nos respectivos processos, será expedida determinação aos responsáveis, para as providências cabíveis. O momento e a forma de monitoramento dessas determinações deverão ser oportunamente definidos pela Segecex, com o escopo de avaliar o resultado das providências adotadas em âmbito local, bem assim verificar a efetividade das medidas adotadas pelo FNDE em decorrência da presente fiscalização. [...]

(...)

Com essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

Vejamos à abordagem da Resolução CFN Nº 789 DE 13/09/2024, que *“Dispõe sobre a responsabilidade técnica e formação do quadro técnico, assim como estabelece as diretrizes sobre parâmetros numéricos mínimos para atuação em Alimentação e Nutrição no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios e dá outras providências”*

Art. 5º São princípios estruturantes para as Diretrizes dos Parâmetros Numéricos Mínimos de RT e QT nas Entidades Executoras - Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, para atuação no PNAE:

(...)

i) Adequação do quantitativo de nutricionistas nas diferentes regiões do País.

(...)

Art. 6º Consideram-se, para fins desta Resolução, as seguintes diretrizes de parâmetros numéricos mínimos, nas Secretarias Estaduais de Ensino, para a educação básica:

§1º Para os estados das regiões Centro-Oeste e Nordeste A (Bahia, Ceará, Piauí e Maranhão):
I-1 (um) RT + 1 (um) QT para cada 2 (duas) regionais de ensino/ superintendência/ gerências/ coordenações ou afins + 1 (um) QT para cada conjunto de 5 (cinco) escolas rurais/quilombolas/indígenas/conveniadas + 1 (um) QT para cada conjunto de 7 (sete) escolas urbanas.

Como complemento, destaca-se o teor da Resolução CFN Nº 790 DE 13/09/2024, que *“Dispõe sobre a Responsabilidade Técnica e formação do Quadro Técnico, assim como estabelece as diretrizes sobre parâmetros numéricos para atuação em Alimentação e Nutrição no Ambiente Escolar nas Escolas Federais e dá outras providências.”*

Art. 3º Poderá ser responsável técnico (RT) do PNAE o (a) nutricionista habilitado e regularmente inscrito no Conselho Regional de Nutrição (CRN) e que for ligado diretamente à entidade executora como pessoa física. Além de estar vinculado ao Sistema de Cadastro do FNDE, mediante apresentação da Anotação da



Responsabilidade Técnica (ART), emitida pelo CRN da jurisdição.

§1º Sem prejuízo ao disposto no artigo 11 desta Resolução, o CRN da respectiva jurisdição, a requerimento do (a) nutricionista interessado (a), concederá a ART pelo PNAE, de acordo com a análise dos seguintes critérios:

(...)

IV-Dimensionamento para o Quadro Técnico (QT) de acordo com os parâmetros numéricos mínimos estabelecidos.

(...)

Art. 11. Em qualquer modalidade de gestão do PNAE com relação ao fornecimento das refeições, não será desobrigado o cumprimento das Resoluções do CFN e do FNDE.

Quando analisamos o instrumento convocatório, principalmente o Termo de Referência em anexo, como no *item 11.1.53*, que definem o dimensionamento apenas pelo número de alunos, é identificada uma grave inconsistência técnica, em virtude da referência técnica utilizada.

É notável destacar que a segurança alimentar e nutricional dos estudantes pode ser comprometida quando o dimensionamento profissional é inadequado. Pois, as novas Resoluções CFN nº 789/2024 e nº 790/2024 remodelaram os parâmetros, reforçando ainda mais a precisão de levar em consideração as refeições produzidas para o correto dimensionamento de nutricionistas.

A análise da legislação vigente, evidencia que o correto dimensionamento de nutricionistas no PNAE deve considerar o número e tipo de refeições produzidas (grandes refeições), e não a quantidade estimativa de alunos atendidos.

O correto dimensionamento de nutricionistas no PNAE não representa apenas uma questão normativa, mas um aspecto fundamental para garantir o direito à alimentação adequada e saudável dos estudantes brasileiros. Desta forma, é essencial que os termos de referência para contratação de serviços de alimentação escolar estejam alinhados com as diretrizes técnicas estabelecidas pelo CFN, garantindo condições adequadas para a prestação de serviços com a qualidade que os estudantes brasileiros merecem e têm direito.

07. UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE IGP-M (ÍNDICE GERAL DE PREÇOS – MERCADO - FGV) NA CLAUSULA DE REAJUSTE DA MINUTA CONTRATUAL EM DETRIMENTO DO ÍNDICE IPCA (ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO – IBGE)

O setor de serviços de alimentação possui características específicas que tornam o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mais adequado como indexador de contratos e para análises econômicas do que o



Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). Vamos analisar as razões técnicas e práticas para esta preferência.

Dito isso, vejamos como é tratado o tema de ajuste pela minuta contratual anexa ao edital:

CLÁUSULA NONA – DO REAJUSTE

(...)

9.2. Após o interregno de um ano, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação do índice e IGP-M (FGV), exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

A grave contradição quanto a escolha do índice de reajuste previsto na minuta contratual impugnada, disposta em seu item 9.2, em virtude de existir contrato (432/2024 - M S SOUSA & MIRANDA ALIMENTAÇÃO LTDA) do mesmo objeto “*serviços de alimentação para o fornecimento de refeições destinadas aos alunos das Escolas Estaduais de Ensino Médio em Tempo Integral e Escolas Estaduais de Educação Profissional de abrangência da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação*”, com índice diferente, com mais fidelidade ao serviço de alimentação, estabelece a aplicação do índice IGP-M para reajuste do contrato, **enquanto que em processo de contratação recente, com o mesmo objeto, realizada por esse órgão, foi adotado o índice IPCA.**

FIGURA 3 - GRUPO 23 (EEMTI ALBANIZA ROCHA - TERMO DE PARTICIPAÇÃO Nº 20240112/COTAÇÃO ELETRÔNICA Nº 2024/13856, TERMO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO 112/2024



A modificação do percentual de reajuste é no mínimo incoerente. Considerando não existir nenhum fundamento técnico apresentado para tal ação. Dessa forma, é clara a violação do princípio da isonomia. Uma vez que, existe contrato assinado por esse órgão com edital publicado do mesmo escopo de serviço, com quantidades estimadas semelhantes para um objeto idêntico.

A Lei 14.133/2021, em seu artigo 92, §4º, determina que os contratos para serviços contínuos devem estabelecer "critérios de reajustamento de preços, que

²⁴ <https://cearatr transparente.ce.gov.br/porta l-da-transparencia/contratos/contratos/589548?locale=pt-BR>



deverão retratar a variação efetiva do custo de produção", o que não ocorre com a aplicação do IGP-M no presente caso.

O uso de índices distintos (substituição do IPCA pelo IGPM) sem justificativa técnica desconsidera a **uniformidade de tratamento** exigida pela legislação, especialmente quando o objeto e as condições de mercado são essencialmente os mesmos.

O IGPM, por exemplo, é historicamente mais volátil e menos adequado a contratos de alimentação, pois não reflete com precisão a variação de custos de gêneros alimentícios (como o IPCA). A ausência de estudos que comprovem a superioridade do novo índice caracteriza falta de transparência e arbitrariedade, sujeitando o edital a impugnação.

"O IPCA é a medida oficial de inflação do Brasil. Elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o índice é a principal referência para a construção da política econômica do Brasil.

O indicador serve tanto para o Ministério da Fazenda se balizar na sua atuação quanto para o Banco Central avaliar o nível de preços do país e decidir o que fazer com a Selic, a nossa taxa básica de juros. Para o BC, este medidor de preços é particularmente importante, visto que o IPCA é utilizado como referência das metas de inflação.

Segundo o professor da FIA Business School, a principal diferença entre os índices se dá em suas metodologias. "Enquanto o IGP-M é um índice mais amplo, refletindo a economia como um todo, pois inclui produtos agrícolas e industriais, custos da construção e consumo, o IPCA fica apenas num recorte de consumo para famílias com rendimentos de até 40 salários mínimos".

O coordenador do FGV Ibre conta que quando o IGP-M foi desenvolvido, em 1989, o Brasil ainda convivia com a hiperinflação e ambos os índices variavam praticamente a mesma coisa. Isso acontecia, já que com a hiperinflação, a economia era muito indexada e não havia muita diferença na inflação medida pelo dois índices.

"A diferença que ocorre hoje em dia é devido à metodologia e também a uma inflação que agora é percebida de maneira diferente em diferentes setores. Antigamente, como a economia vivia uma hiperinflação, tudo subia mais ou menos a mesma coisa, tudo era muito indexado".²⁵

Vejamos como os Tribunais visualizam disciplinam a importância da escolha do IPCA:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DAS VERBAS DE SUCUMBÊNCIA – TÍTULO EXECUTIVO SILENTE – MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA – APLICAÇÃO DO IPCA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. O IPCA é o indexador que, atualmente,

²⁵ <https://borainvestir.b3.com.br/tipos-de-investimentos/renda-variavel/indices/igp-m-x-ipca-por-que-o-mercado-tem-usado-menos-o-indice-inflacao-do-aluguel/>

melhor reflete a variação do poder aquisitivo e que deve ser utilizado para correção monetária dos valores. (Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul)

Ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. ALIMENTOS. ÍNDICE DE CORREÇÃO A SER UTILIZADO. IPCA. PROVIMENTO. É DE RIGOR A MANUTENÇÃO DO IPCA COMO ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA DA VERBA ALIMENTAR A SER APLICADO, PORQUE NOS ÚLTIMOS MESES OCORREU UMA ABSURDA DISPARIDADE COM RELAÇÃO A TODOS OS DEMAIS INDICADORES UTILIZADOS EM NOSSA ECONOMIA, SENDO INVÁLIDO A ADOÇÃO DO IGP-M, SOB PENA DE VERDADEIRO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA POR PARTE DA ALIMENTADA. RECURSO DESPROVIDO. EM MONOCRÁTICA. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul TJ-RS)

Por fim, a mudança infundada gera insegurança jurídica e onerosa revisão de planilhas pelos licitantes, já que a adoção de um novo índice, para execução de um mesmo objeto de serviço exige recalcular todos os custos projetados.

“Sua cesta reflete a variação dos preços de um conjunto de produtos e serviços consumidos pelas famílias nas principais regiões metropolitanas do país”, **afirma Guilherme Ribeiro, professor da FIA Business School.**²⁶

O IPCA reflete mais fielmente a situação econômica do setor alimentício devido à sua metodologia voltada para o consumidor final, estabilidade relativa e conformidade com os custos operacionais habituais do setor. No setor de alimentos, o IPCA proporciona uma base mais robusta e representativa para contratos de fornecimento, aluguel comercial e projeções financeiras, em comparação com o IGP-M.

Tendo em vista o contrato previamente firmado e o fato de que o percentual do IGPM não representa de forma precisa as mudanças nos custos do setor alimentício, pedimos que o setor técnico encarregado reavalie essa questão e realize a modificação do índice correspondente, visando garantir uma prestação de serviço de alimentação que atenda de maneira eficaz as diretrizes estabelecidas neste edital.

08.DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA QUANTO A ADMISSÃO/VEDAÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS NO CERTAME.

Vejamos como é disposto no edital dessa licitação:

9.5. Não poderão disputar esta licitação:

(..)

9.5.12. A participação de consórcio, qualquer que seja sua constituição.

²⁶ <https://borainvestir.b3.com.br/>



No contexto das licitações públicas, a autorização ou proibição da participação de consórcios em um processo licitatório se encontra dentro da discricionariedade da administração pública. Contudo, é necessário apresentar uma justificativa clara e fundamentada, em conformidade com os princípios da motivação dos atos administrativos e da transparência.

O artigo 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, trata da obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. A motivação é o dever da Administração Pública de expor, de forma clara e explícita, os fundamentos fáticos e jurídicos que justificam a prática de um ato administrativo. De forma que os atos administrativos exercidos pela Administração possam ser assimilados e, se necessário, ponderados pelos administrados e pelo Judiciário.

Diante do raciocínio apresentado, segue escrito da referida lei:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

(...)

Nestes termos apresentamos os seguintes julgados no Tribunal de Contas da União que evidenciam a necessidade de explícita motivação quanto a vedação ou admissão de consórcios no certame:

Fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio. ACÓRDÃO 1165/2012- PLENÁRIO - Informativo de Licitações e Contratos nº 106

A Administração, em respeito à transparência e à motivação dos atos administrativos, deve explicitar as razões para a admissão ou vedação à participação de consórcios de empresas quando da contratação de objetos de maior vulto e complexidade. ACÓRDÃO 929/2017- PLENÁRIO - Boletim de Jurisprudência nº 172 de 29/05/2017

Cabe ao administrador a opção de permitir ou não a associação de licitantes em consórcio, devendo justificar técnica e economicamente a decisão. ACÓRDÃO 2303/2015- PLENÁRIO - Boletim de Jurisprudência nº 100 de 06/10/2015

Como se observa, a jurisprudência é unânime quanto à discricionariedade da administração em admitir ou vedar a participação de consórcios, desde que



a respectiva decisão seja justificada e motivada, em observância aos princípios da motivação e transparência.

O insigne prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, confirma “a relevância da participação dos consórcios nos processos licitatórios, principalmente em contratos de grande vulto ou complexidade técnica”. Dito isso, possibilitar a participação dos consórcios contribui para atendimento ao princípio da ampla concorrência para amplificar a competitividade e permitir que empresas menores ou com especializações específicas se unam para concorrer de maneira igualitária com as empresas de maior porte.

Desse modo, Hely Lopes Meirelles: Meirelles, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo", define a ampla concorrência como a obrigatoriedade de a Administração abrir a competição ao maior número possível de interessados, sempre que isso for compatível com o objeto licitado. Dito isso, é defendido por ele que as cláusulas restritivas no instrumento convocatório devem ser a exceção e não a regra, e precisam ser tecnicamente justificadas.

Tomando como base, a Lei 14.133/2021, não existindo nenhuma razão expressa para vedação do envolvimento da figura do consórcio no processo licitatório, a participação deverá ser permitida.

Dessa forma, requer-se a revisão do edital, de modo que seja anexada ao instrumento convocatório a devida justificativa e motivação referente à vedação da participação de consórcios no certame, em estrita consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União.

REQUERIMENTOS

Diante do exposto, com base nas razões de fato e de direito expostas anteriormente, acompanhadas de acervo probatório que evidenciam a necessidade de RETIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, solicita-se:

- a) Preliminarmente, que sejam recebidas a presente impugnação, por TEMPESTIVA, por força do artigo 164 da Lei 14.133/2021;
- b) Que seja PROVIDA A IMPUGNAÇÃO, levando em consideração:
 - b.1:** A exclusão da exigência de cardápio fixo com condicionantes de alteração somente mediante teste de aceitabilidade ou cronograma anual.
 - b.2:** Que seja suprida todas divergências entre alimentos e per captas;
 - b.3:** Apresentação de comprovação de aquisição dos ALIMENTOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR e a total revisão sobre a expor todas as informações técnicas e/ou pertinentes acerca das informações realidade produtiva e aos princípios de equidade que fundamentam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).



- b.4:** Disponibilização de estudo técnico necessário para comprovar a real estimativa de mão de obra para a garantia de que as informações apresentadas sejam correspondentes a realidade do serviço;
- b.5:** Que seja sanadas as inconsistências destacadas quanto a mão de obra disponível para execução do objeto dessa licitação;
- b.6:** A reformulação o critério de dimensionamento de atuação do nutricionista da CONTRATADA, afim de garantir condições adequadas para a prestação de serviços;
- b.7:** A alteração do índice (IGP-M para IPCA) disposto na minuta contratual, em virtude do princípio da isonomia, garantindo de maneira eficaz as diretrizes estabelecidas neste edital. Caso continue a divergir, apresentar justificativa técnica para tanto, em obediência ao princípio da motivação.
- b.8:** Que seja apresentado justificativa quanto participação/vedação de consórcios;
- c)** Seja feita a revisão do instrumento convocatório e proceda com a disponibilização da justificativa da não participação de consórcio;
- d)** Caso não sejam acolhidos os pedidos constantes nos itens “B” e “C” do presente Recurso Administrativo, com o consequente provimento do mesmo, que seja deferida a extração de cópia integral do presente procedimento licitatório com o envio do mesmo ao Tribunal de Contas do Estado para fins de fiscalização, de modo a evitar irregularidades e beneficiamentos, em detrimento do interesse público.

Nestes termos, espera-se por um parecer favorável.

Pacajus - CE, 08 de abril de 2025.

AF SOLUCOES E
CONSULTORIA:54110096000170

Assinado de forma digital por AF SOLUCOES
E CONSULTORIA:54110096000170
Dados: 2025.04.08 23:33:59 -03'00'

Álvaro Fernandes Araújo Júnior
Representante Legal
CPF 061.343.553-21