

AO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

À SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

COMISSÃO CENTRAL DE AVALIAÇÃO DE IMPUGNAÇÕES E RECURSOS EM LICITAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20260019 SAP

PROCESSO Nº 18001.003991/2026-85

Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 20260019 SAP

NUTRIDORES REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA. (NUTRIDORES), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 17.813.148/0001-48, com sede na Rua Monsenhor Cerqueira, nº 585, Centro, Itapecerica/MG, CEP 35.550-000, por seu representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico nº 20260019 SAP, com fundamento no item 10 do Edital e na Lei nº 14.133/2021, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir.

1. DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

O Edital do Pregão Eletrônico nº 20260019 SAP, ora impugnado, tem por objeto a prestação de serviços de alimentação diária, mediante o fornecimento de refeições prontas à comunidade carcerária e aos servidores das unidades prisionais abrangidas pelo certame, com fornecimento de equipamentos em comodato e materiais de consumo.

Em atenção ao item 10.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório até 3 dias úteis antes da abertura do certame. Assim, considerando que a sessão está designada para 05/11/2026 e que a presente impugnação é apresentada dentro do prazo previsto, resta caracterizada a sua tempestividade.

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, conforme caput art. 94 do Decreto nº 35.067/2022, no endereço eletrônico citado no **subitem 10.3** abaixo.

No mérito, a presente impugnação questiona os subitens 7.1.38, 12.2.5, 12.2.6 e 12.2.7 do Termo de Referência que, em conjunto, condicionam a assinatura do contrato à prévia implantação e aprovação da cozinha industrial e estabelecem prazo máximo de apenas 30 dias para a disponibilização integral da estrutura, com vistoria no 20º dia e apenas 10 dias para eventuais adequações, sem possibilidade de prorrogação.

2. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO // DA INEXEQUIBILIDADE DO PRAZO PARA IMPLANTAÇÃO DA COZINHA INDUSTRIAL E DA NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO DA VISTORIA // DO RISCO À COMPETITIVIDADE

Os subitens 12.2.5, 12.2.6 e 12.2.7 do Termo de Referência estabelecem prazo máximo de 30 dias para que a licitante vencedora disponha de cozinha pronta para a execução dos serviços. Nesse período, está prevista vistoria técnica no 20º dia, quando a estrutura já deverá estar em condições de avaliação pela CETEC/SAP e pelo setor de Nutrição, ficando os 10 dias seguintes destinados às eventuais adequações, sem possibilidade de prorrogação.

12.2.5. A licitante deverá apresentar declaração comprometendo-se, caso seja vencedora, que a cozinha estará pronta para a execução dos serviços no prazo máximo de **30 (trinta) dias**.

12.2.6. No 20º (vigésimo) dia ocorrerá a visita técnica pela Célula Técnica de Engenharia e Arquitetura – CETEC/SAP e pelo setor de Nutrição desta Secretaria para verificar se a licitante está dentro dos padrões do edital.

12.2.7. Após a análise, caso seja necessário alguma modificação, a licitante terá o prazo de **10 (dez) dias** para adequação, não sendo permitida prorrogação do prazo.

Adicionalmente, o subitem 7.1.38 condiciona a assinatura do contrato à aprovação, em vistoria específica, das instalações da cozinha industrial do adjudicatário, inclusive quanto ao atendimento das exigências sanitárias, da distância prevista no item 7.1.9 e das condições de transporte estabelecidas no item 7.1.30.

7.1.38. A Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização agendará visita às instalações (cozinha industrial) do adjudicatário, a fim de comprovar a aptidão e capacidade para realização do objeto licitado, observando as instalações à luz da Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, assim como a distância exigida no **item 7.1.9**, bem como o atendimento do **item 7.1.30**, como forma de condicionamento para a assinatura do Contrato.



Ou seja, a licitante vencedora deverá passar por uma série de verificações do seu estabelecimento antes mesmo da assinatura do contrato e início da prestação dos serviços, exigindo um grande, custoso e prolongado processo.

Acontece que o prazo de 30 dias se mostra excessivamente reduzido diante da estrutura exigida para a execução do objeto, que envolve a implantação de unidade apta à produção aproximada de 19.300 refeições por dia, totalizando mais de 7 milhões de refeições por ano, com atendimento contínuo a quatro unidades prisionais e funcionamento durante todos os dias da semana.

Para viabilizar essa operação, a futura contratada deverá localizar e contratar imóvel compatível com as exigências editalícias, observando também a exigência de que a cozinha industrial esteja situada a uma distância máxima de 55 km das unidades beneficiadas, além de realizar adaptações físicas, instalar equipamentos, estruturar áreas de armazenamento, mobilizar equipe técnica e organizar a logística de transporte necessária à execução do objeto.

A exigência de localização da cozinha dentro desse raio, reduz o universo de imóveis aptos à operação e torna mais complexa a identificação de estrutura que atenda, simultaneamente, às exigências físicas, operacionais e de localização previstas no certame, fator que demanda tempo adicional a ser considerado no processo de instalação e adequação do local.

Na prática, o prazo de 30 dias favorece empresas que já disponham de cozinha instalada ou de estrutura avançada na região. Para as demais licitantes, exige-se a implantação de operação de grande porte em prazo exíguo e antes da assinatura do contrato, circunstância que pode afastar empresas tecnicamente aptas à execução do objeto e reduzir o universo de participantes, com prejuízo direto à competitividade do certame.

Esse resultado é incompatível com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com os princípios da igualdade, planejamento, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e economicidade previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Constituição Federal

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 obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 14.133/2021

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Também afronta a lógica do art. 9º, inciso I, alínea 'b', que impede a adoção de condições capazes de comprometer ou restringir o caráter competitivo da licitação em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

[...]

Os efeitos do prazo reduzido também alcançam a economicidade da contratação, na medida em que um cronograma tão exíguo, associado à necessidade de assumir elevados riscos de mobilização e investimento antes mesmo da formalização do contrato, pode afastar potenciais concorrentes. Com menos participantes, reduz-se a disputa e, conseqüentemente, a possibilidade de obtenção das melhores condições pela Administração.

Essa relação entre a inadequação dos prazos estabelecidos, a restrição à competitividade e os prejuízos à própria economicidade da contratação também é reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que exige compatibilidade entre os prazos previstos no instrumento convocatório e as circunstâncias concretas necessárias à execução do objeto.

No Acórdão nº 186/2010, o Plenário do TCU examinou situação em que o prazo estabelecido favorecia empresa que já dispunha dos equipamentos necessários na localidade,

justamente porque a disponibilidade prévia dos meios materiais criava vantagem competitiva dissociada da capacidade de execução.

[...]

“Conforme consignado no Relatório precedente, os Srs. Fernando Robério Borges Garcia e Tulio Neiva Rizzo **não apresentaram justificativa razoável para a fixação do exíguo prazo de 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato para início da operação comercial da Etapa 1 (20 MW), apesar de tal prazo ser insuficiente para as providências pertinentes à importação dos equipamentos necessários à execução do contrato, conforme apontado nos autos.** Essa exigência restritiva na Concorrência CC-CO-20.583/99 implicou o privilégio àquelas empresas que dispunham dos equipamentos previamente, em prejuízo à ampla competição do certame.

Verifica-se, nos autos, que 21 (vinte e uma) empresas interessadas retiraram o edital da licitação. No entanto, apenas 3 (três) empresas participaram do certame, sendo que somente duas foram habilitadas à fase de proposta de preço. **Observa-se, pois, um reduzido número de licitantes em relação ao universo de potenciais competidores, reforçando-se a convicção sobre a ocorrência de restrição à competição na Concorrência promovida pela Eletronorte.**”

[...]

Acórdão nº 186/2010, TCU, Plenário, trecho do voto do Relator, Min. Raimundo Carreiro.

Mais recentemente, no Acórdão nº 1.718/2026, o Plenário do TCU reconheceu a irregularidade da fixação de prazo reduzido para a apresentação da frota de veículos e a realização de vistorias, diante da ausência de demonstração de sua adequação às circunstâncias concretas do certame.

“a fixação discricionária de prazo inferior a uma semana para a apresentação da frota de veículos e a realização de vistorias in loco, sem a devida demonstração de sua adequação às circunstâncias concretas do certame, afronta os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em desacordo com o art. 11, inciso I, da mesma Lei, por restringir indevidamente a possibilidade de as licitantes demonstrarem em tempo hábil e razoável o atendimento das condições exigidas para a contratação.”

Acórdão nº 1.718/2026, TCU, Plenário, trecho do Acórdão, Rel. Min. Antonio Anastasia.

Assim, a imposição de prazo tão reduzido, sem demonstração de sua compatibilidade com as providências concretamente necessárias à implantação da operação, restringe a competição e afasta empresas tecnicamente aptas que não disponham de estrutura previamente instalada.

Destaca-se que a resposta apresentada pela Administração em sede de Esclarecimentos demonstra que a continuidade do serviço não depende da manutenção do prazo de 30 dias, uma vez que o contrato atualmente responsável pelo fornecimento às quatro unidades

será prorrogado até o início da execução pela futura vencedora, justamente para evitar qualquer interrupção do atendimento, prorrogação esse que será necessária independente do prazo concedido para instalação do estabelecimento, pois tem que ser celebrado previamente à 11/11.

A) Quanto à vigência dos contratos atualmente responsáveis pelo fornecimento de alimentação?

Quanto à vigência contratual, informamos que as quatro unidades prisionais contempladas no certame são atendidas por um único contrato de fornecimento de alimentação, cujo término está previsto para 11/11/2026.

Ressalta-se que a vigência contratual será excepcionalmente prorrogada, mediante aditivo amparado na legislação aplicável, com a finalidade de assegurar a continuidade da prestação dos serviços e evitar sua interrupção. A referida prorrogação cessará com a conclusão do processo licitatório e o início da execução contratual pela empresa vencedora, observadas as condições estabelecidas no instrumento contratual e no respectivo aditivo.

Se a prestação permanecerá assegurada pelo contrato vigente até que a nova contratada esteja efetivamente apta a iniciar a execução, perde força a justificativa de urgência para exigir a implantação integral da nova estrutura em prazo tão reduzido, especialmente quando a própria Administração já previu mecanismo capaz de preservar a continuidade do serviço durante o período de transição.

A situação se torna ainda mais gravosa diante do subitem 7.1.38, que condiciona a assinatura do contrato à prévia vistoria e aprovação da cozinha. Isso significa que, dentro do já reduzido prazo de mobilização, a futura vencedora deverá realizar investimentos relevantes em imóvel, adaptações, equipamentos e estrutura operacional sem sequer ter a garantia de que o contrato será formalizado.

Eventual reprovação da cozinha na vistoria poderá impedir a assinatura do contrato após a realização de despesas expressivas para implantação da estrutura. Quanto menor o prazo disponível para adequações, maior também o risco de a empresa não conseguir sanar eventuais exigências apontadas pela Administração, tornando a participação no certame significativamente mais onerosa, arriscada e desestimulando a participação de potenciais interessados.

Nesse ponto, a Súmula nº 272 do TCU reforça a necessidade de cautela quanto à antecipação de custos relacionados à futura execução contratual. Embora o subitem 7.1.38

não configure formalmente requisito de habilitação ou critério de pontuação técnica, a orientação nela contida mostra-se pertinente diante da imposição de despesas relevantes em momento anterior à celebração do contrato.

SÚMULA Nº 272/2012: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Diante desse cenário, a manutenção do prazo de apenas 30 dias para implantação integral da cozinha industrial mostra-se incompatível com a complexidade das providências exigidas e produz efeitos concretos sobre a competitividade do certame, ao favorecer empresas que já disponham de estrutura instalada e dificultar a participação de licitantes igualmente capacitados que necessitem implantar a operação.

Por essa razão, impõe-se a revisão dos subitens 12.2.5 a 12.2.7, com a fixação de prazo mínimo de 60 dias para a implantação da cozinha industrial, período mais compatível com as providências materiais, estruturais, sanitárias e operacionais necessárias ao início da execução.

Quanto ao subitem 7.1.38, mostra-se igualmente necessária sua adequação, de modo que a vistoria e a aprovação da cozinha industrial sejam exigidas quando do início da prestação dos serviços, e não como condição para a assinatura do contrato. Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção da vistoria em momento anterior à assinatura, deverá ser previsto prazo expresso e compatível com a complexidade da instalação para realização da vistoria e das adequações necessárias.

3. PEDIDOS

Pelo exposto, a NUTRIDORES REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA. requer o acolhimento da presente impugnação, com a consequente retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 20260019 SAP, mediante a adoção das seguintes providências

i) A revisão dos subitens 12.2.5, 12.2.6 e 12.2.7 do Termo de Referência, com a fixação de prazo mínimo de 60 dias para a implantação da cozinha industrial, em período



compatível com as providências materiais, estruturais, sanitárias, operacionais e logísticas necessárias ao início da execução.

ii) A adequação do subitem 7.1.38 do Termo de Referência, para que a aprovação da cozinha industrial seja exigida para o início da prestação dos serviços, e não como condição para a assinatura do contrato. Subsidiariamente, caso mantida a exigência antes da assinatura, que seja fixado prazo expresso e suficiente para seu cumprimento e para eventuais adequações.

iv) A suspensão do certame, com a consequente definição e publicação de nova data para a sessão, após a republicação do edital devidamente retificado, nos termos do item 10.5 do instrumento convocatório, considerando que as alterações requeridas repercutem diretamente nas condições de participação e na formulação das propostas.

Nesses termos, pede deferimento.

Belo Horizonte/MG, 28 de outubro de 2026.

NUTRIDORES
REFEICOES COLETIVAS
LTDA:17813148000148

Assinado de forma digital por
NUTRIDORES REFEICOES
COLETIVAS LTDA:17813148000148
Dados: 2026.10.28 16:38:54 -03'00'

NUTRIDORES REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA.
CNPJ 17.813.148/0001-48

152448wjos