



Socorro, 02 de setembro de 2025.

Ao  
Exmo. Sr.  
Maurício de Oliveira Santos

**PROCESSO Nº 109/2025/PMES  
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 037/2025**

**Objeto:** Contratação de empresa especializada para fornecimento de alimentação escolar, executado através de serviços contínuos, incluindo o pré preparo e preparo, mão de obra, com o fornecimento de todos os gêneros, e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, limpeza e conservação das áreas abrangidas, para atender ao programa de alimentação escolar nas unidades educacionais, assistenciais e creches, no Município de Socorro, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Anexo I - Termo de Referência.

**Assunto:** Resposta a Impugnação Impetrada.

Trata-se de Pedido de Impugnação ao edital do PE nº 037/2025, inserida tempestivamente via plataforma novoBBMnet, pela empresa **ILUMINARE COMERCIO E SERVICOS LTDA.**

O pedido foi formalmente recebido em 29/08/2025, sexta-feira, sendo considerado tempestivo, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2025, posto que a abertura do certame está prevista para o dia 04/09/2025, quinta-feira, às 09h10min.

### **RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

#### **III. DOS PONTOS IMPUGNADOS**

##### **1. Regras de lances – intervalo mínimo fixo de R\$ 10.000,00.**

O edital estipula intervalo mínimo absoluto de R\$ 10.000,00 entre lances. Ainda que a regulamentação do pregão eletrônico preveja a possibilidade de parametrização de intervalo mínimo entre lances, a definição não pode ser arbitrária: deve observar os princípios da competitividade, isonomia, proporcionalidade e economicidade. Intervalos fixos e elevados tendem a engessar a dinâmica competitiva, especialmente em itens ou momentos de disputa em que a diferença marginal entre propostas seja inferior a esse patamar (minutos finais da etapa aberta, por exemplo).



A alternativa técnica e isonômica é adotar percentual (p.ex., 0,10% do valor do item/lote) ou valor absoluto baixo e calibrado por item, permitindo lances incrementalmente competitivos sem inviabilizar a dinâmica do sistema.

**Pedido quanto a este item:**

**(a) substituição do intervalo mínimo fixo por percentual sobre o valor do item/lote ou por valor absoluto reduzido e proporcional, com a devida motivação.**

**2. Planejamento e orçamento – necessidade de explicitar critérios e memórias de cálculo relevantes no TR.**

O Termo de Referência apresenta cardápios, quantidades e valores unitários, bem como dimensionamento de pessoal (merendeiras e nutricionistas).

Contudo, faltam no instrumento convocatório informações claras sobre a memória de cálculo que embasou as estimativas (metodologia de preços, fontes de pesquisa, tratamento da economia de escala, justificativas de dispensas/ajustes), essenciais para que todos elaborem propostas comparáveis e exequíveis.

Pedidos quanto a este item:

(a) explicitar, no processo e no TR, os critérios de estimativa previstos na Lei nº 14.133/2021 (fontes utilizadas, memórias de cálculo, parâmetros de dimensionamento),

(b) retificar o edital para refletir tais critérios e;

(c) reabrir os prazos, de modo a assegurar isonomia e ampla competitividade.

**3.O orçamento referencial apresentado pelo Edital encontra-se equivocado nos três primeiros cardápios, constando quatro refeições ao valor de R\$ 3,99, o que se revela manifestamente inexecutável e incompatível com os custos reais do serviço.**

A manutenção de valores irreais e inexecutáveis em orçamento referencial viola os princípios da razoabilidade, economicidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, previstos nos artigos 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o orçamento estimativo serve de parâmetro para formulação das propostas, de modo que erros em sua elaboração comprometem a competitividade do certame e ensejam nulidade do instrumento convocatório, conforme jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

Pedidos quanto a este item:

Diante do exposto, requer-se a:

(a) imediata correção do orçamento referencial, com a adequação dos valores dos cardápios em conformidade com a realidade de mercado,

(b) a republicação do edital com a reabertura de prazo para apresentação das propostas, garantindo-se a observância dos princípios da isonomia, da transparência e da legalidade.

**4. A adoção da modalidade pregão eletrônico para a contratação em questão não se mostra adequada.**

O presente edital elegeu a modalidade pregão eletrônico, contudo, tal escolha mostra-se manifestamente inadequada para a natureza do objeto licitado – fornecimento, preparo e distribuição de refeições prontas em unidades escolares e assistenciais, atividade que, pela sua complexidade, exige avaliação minuciosa das condições operacionais, logísticas, estruturais e de pessoal das empresas concorrentes.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 17, inciso II, alínea b, estabelece que a escolha da modalidade licitatória deve observar não apenas o critério econômico, mas também a natureza do objeto e a necessidade de análise técnica, sendo que em casos de serviços especializados de execução complexa, a Administração deve adotar a modalidade que possibilite a verificação mais ampla e eficaz das condições de habilitação e das propostas.

No mesmo sentido, o artigo 33, §1º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que a Administração deve adotar procedimentos que assegurem a adequada aferição da exequibilidade das propostas, especialmente em contratações que envolvam fornecimento contínuo de bens ou serviços essenciais, como é o caso da alimentação escolar.

É importante ressaltar que a contratação em tela não se limita ao simples fornecimento de gêneros alimentícios, mas abrange o pré-preparo, preparo, distribuição, higienização, logística, manutenção de equipamentos e disponibilização de mão de obra, o que evidencia a necessidade de uma avaliação presencial e direta da capacidade operacional da licitante. Somente no certame presencial é possível garantir, de forma efetiva, a fiscalização documental, a análise das propostas em condições de igualdade, bem como a possibilidade de questionamentos imediatos



e de esclarecimento de dúvidas técnicas, o que fortalece os princípios da transparência, competitividade e isonomia.

A adoção do pregão eletrônico, nesses casos, pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, configurando ofensa ao artigo 37, caput, da Constituição Federal, que consagra os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público. Além disso, já se encontra consolidado no âmbito dos Tribunais de Contas que, em contratações de maior complexidade operacional, a modalidade presencial deve ser priorizada (vide Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário – TCU).

Pedidos quanto a este item:

(a) a anulação do presente edital na modalidade eletrônica, com a consequente determinação de republicação do certame em modalidade presencial, de modo a permitir a efetiva análise técnica das propostas, a fiscalização adequada das condições de habilitação e a observância dos princípios da isonomia, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa.

#### **(A) DOS PEDIDOS**

- Retificação da regra de lances, substituindo-se o valor fixo por percentual ou valor inferior e proporcional por item/lote.
- – Complementação do Termo de Referência com critérios e memórias de cálculo que embasaram as estimativas.
- Suspensão da sessão designada até a republicação do edital com as alterações.
- A anulação do presente edital na modalidade eletrônica, com a consequente determinação de republicação do certame em modalidade presencial, de modo a permitir a efetiva análise técnica das propostas, a fiscalização adequada das condições de habilitação e a observância dos princípios da isonomia, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa.

### **APRECIÇÃO DE MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO:**

**Inicialmente, importa ressaltar que:**

**1)** o Pregão Eletrônico 037/2025 tem como objeto a Contratação de empresa especializada para fornecimento de alimentação escolar, executado através de serviços contínuos, incluindo o pré-preparo e preparo, mão de obra, com o fornecimento de todos os gêneros, e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, limpeza e conservação das áreas abrangidas, para atender ao programa de alimentação escolar nas unidades educacionais, assistenciais e creches, no Município de Socorro, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Anexo I - Termo de Referência.

**2)** as condições fixadas no edital e seus anexos foram estabelecidas, ainda na fase interna da licitação, com estrita observância à legislação atinente ao objeto deste pregão, bem como, às disposições legais contidas na Lei 14.133/2021, e decretos municipais.

Diante das alegações da impugnante, cumpre destacar que a Administração Pública é regida por fundamentos que norteiam o bom desempenho de suas atividades e esses fundamentos condicionam o padrão que as organizações administrativas devem seguir e estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

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 [...]



Tomando por base o princípio da legalidade, que reza que todos os atos administrativos devem ser regidos pela lei, os atos praticados na elaboração dos documentos que compõem o Pregão Eletrônico nº 037/2025, tiveram embasamento em legislações e normativos vigentes, além de considerar os requisitos indispensáveis para que a contratação em tela esteja de acordo com a legislação vigente.

Nesse sentido cabe ressaltar que o setor requisitante elaborou os documentos de formalização de demanda, estudo técnico preliminar e termo de referência em conformidade com a Lei Federal nº 14133/2021 e decretos municipais que regulamentam a matéria.

Vejamos os pontos impugnados:

### **1. Regras de lances – intervalo mínimo fixo de R\$ 10.000,00.**

O valor da presente contratação foi estimado em R\$ 9.156.180,00 (nove milhões, cento e cinquenta e seis mil e cento e oitenta reais) e o intervalo de lances fixado em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ou seja, 0,109215%.

A lei 14133/2021 traz na redação do art. 57 “O edital de licitação poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.”

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo traz na Lei Comentada disponibilizada no site <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/57>

**COMENTÁRIO: Este dispositivo faculta à Administração a prerrogativa de agilizar a etapa de disputa, ao permitir que o Edital estabeleça faixa mínima de valores entre os lances, evitando, assim, diferença irrisória entre eles.**

**Tal faculdade é medida salutar, sendo de boa escolha os Editais a adotarem em seu teor, de modo a afastar atitudes meramente protelatórias, por parte dos licitantes. (Grifo Nosso)**

Cito também julgados pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que definem como aceitáveis intervalos entre 0,5% e 1% do menor valor inicial obtido:

Tem-se admitido como razoável, observadas, sempre, a natureza e características do objeto, o valor mínimo entre lances correspondente ao intervalo entre 0,5% a 1% do menor valor inicial obtido, haja vista a ausência de previsão expressa na Lei Federal n.º 10.520/02. Processo n.º TC-4524.989.21-7 (Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Marco\\_2021.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Marco_2021.pdf), em 02/09/2025)

Não cabe censura ao questionado redutor entre lances, pois o valor mínimo estabelecido (correspondente a 0,75% de cada lote) se encontra dentro dos percentuais usualmente admitidos pela jurisprudência desta Corte, que variam “entre 0,5% e 1% do menor valor inicial obtido”.

(Disponível em: <Boletim de Atualização de Licitações e Contratos Março de 2025, pág. 5 - <https://www.iamsp.sp.gov.br/wp-content/uploads/leilicitacoes/boletim-de-atualizacao>



[de-licitacoes-e-contratos-marco-2025.pdf](#), 1. Decisões de Destaque TCESP- TC 023556.989.24, 024079.989.24, 24100.989.24, 024146.989.24, 024208.989.24, 024212.989.24, 024217.989.24, 024219.989.24, 024223.989.24, 024254.989.24, 024280.989.24 – Habilitação / Estudos de Viabilidade / Estudo Técnico Preliminar)

Cabe também citar as orientações e jurisprudências do TCU:

<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-3-envio-de-lances/>

### **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**

O edital de licitação poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta. Assim, o licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele apresentado (ou superior, se o critério for o de maior lance ou o de maior desconto), desde que observado o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances<sup>[3]</sup>.

É importante ter cautela ao definir esse intervalo, pois se ele for muito grande, pode reduzir a competitividade do processo licitatório. Isso ocorre porque limita a possibilidade de novos lances que poderiam representar uma economia significativa no preço final da contratação, mas que não podem ser ofertados por estarem fora do intervalo mínimo definido no edital.

Por outro lado, estabelecer um intervalo adequado entre os lances pode contribuir para uma fase de disputa mais consciente e eficiente. Isso ocorre porque essa condição incentiva os licitantes a dimensionarem melhor suas ofertas e a avaliarem cuidadosamente suas estratégias de lance. Além disso, um intervalo adequado pode proporcionar mais agilidade à disputa, tornando o processo mais rápido e eficiente. Portanto, é fundamental encontrar um equilíbrio na definição desse intervalo para garantir a agilidade, mas também a competitividade e a economia na contratação.

**Improcedente o pedido da impugnante:** pois o cálculo do valor do intervalo foi de 0,109215% sobre o valor global da contratação, definido pelo princípio da razoabilidade e vultu da contratação, de forma a não prejudicar a fase de competitiva do certame, e para que não haja lances irrisórios a fim de afastar atitudes protelatórias. Neste caso não há qualquer motivação fundada para a mudança do cálculo do valor de intervalo de 0,109215% para 0,10%, tanto que a alteração solicitada pela impugnante seria um valor irrisório frente ao valor total da contratação.

## **2. Planejamento e orçamento – necessidade de explicitar critérios e memórias de cálculo relevantes no TR.**

A Lei 14133/2021 determina:

Art. 18. **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

...

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

...

§ 1º **O estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:



V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

A administração preza pelo cumprimento dos atos normativos e observou as normatizações legais na fase preparatória, buscando de maneira eficaz cumprir com as determinações, buscando soluções que atendem ao interesse público. Com referência aos memoriais de cálculo foram observadas as exigências legais durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, buscou-se no mercado pesquisas de preços entre fornecedores do ramo de atividade pertinente ao objeto e contratos similares da região, visando auferir uma estimativa de preços dentro de uma realidade mercadológica praticada nesta segmentação.

Conforme determina a Lei estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte são peças essenciais para a elaboração do estudo técnico preliminar e não há nenhuma obrigatoriedade em disponibilizar juntamente com o edital segundo o Acórdão n.º 2273/2024-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

...

9.3. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) de que a Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como um anexo do instrumento convocatório;

Cabendo ainda citar que a forma da elaboração da estimativa de preços vai de encontro com a ponderação que consta na Nota Técnica – AudTI/TCU 8/2023 sobre elaboração de orçamento estimado para contratações de TI[5]:

478. Ressalta-se que o uso de várias fontes combinadas, como consta sua possibilidade no § 1º do art. 5º da IN – Seges/ME 73/2020, está em linha com o uso de “cesta de preços aceitáveis” (Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, voto condutor, parágrafos 32-35). Em adição, isso leva a organização pública a mitigar o risco de levantar somente preços praticados para a Administração Pública, que podem estar inflados devido a práticas anticompetitivas, como as executadas por cartéis de empresas, ou apresentar outras práticas irregulares, como “jogos de planilha”. [...] (Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-3-9-1-fontes-para-obtencao-de-precos-2/> em 02/09/2025)

Elaborado o Termo de Referência, anexo ao Edital, o valor máximo definido pela administração, obtido através das pesquisas de mercado, nos moldes legais, constou em planilha orçamentária, por tipo de refeição, valor unitário e valor total, para ciência e conhecimento de todos os interessados, considerando que o orçamento não foi tratado como sigiloso.

**Improcedente o pedido da impugnante:** pois o valor estimado (Planilha Orçamentária) consta no termo de referência, e os demais documentos constam no Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme determinações legais.



**3. O orçamento referencial apresentado pelo Edital encontra-se equivocado nos três primeiros cardápios, constando quatro refeições ao valor de R\$ 3,99, o que se revela manifestamente inexequível e incompatível com os custos reais do serviço.**

Conforme já explanado acima foram realizadas pesquisas de mercado entre fornecedores do ramo de atividade do segmento deste objeto, buscou-se também contratos firmados na região de contratações similares, trazendo para o processo uma estimativa de base sólida, cabendo ressaltar ainda que a municipalidade tem contrato firmado para os três primeiros itens, nos mesmos moldes desta licitação, por preços até inferiores ao estimado, cabendo ressaltar que o preço é por refeição.

**Improcedente o pedido da impugnante:** pois o valor estimado foi apurado com base em pesquisas de preços nos moldes estabelecidos, podendo ser utilizado inclusive o próprio contrato atual vigente para comprovação de que o preço estimado é condizente com o praticado no mercado.

**4. A adoção da modalidade pregão eletrônico para a contratação em questão não se mostra adequada.**

Os serviços terceirizados de alimentação escolar são serviços considerados comuns dentro deste segmento, trazem definições claras, padrões e diretrizes de fácil identificação por quem atua no segmento, o mercado conta com um número significativo de empresas, sendo abrangente com relação a concorrência, sendo descabido falar que o serviço contratado é de grande complexidade, pois todas as especificidades da contratação estão detalhadas no termo de referência.

Não fazendo sentido a alegação de que Somente no certame presencial é possível garantir, de forma efetiva, a fiscalização documental, a análise das propostas em condições de igualdade, bem como a possibilidade de questionamentos imediatos e de esclarecimento de dúvidas técnicas, o que fortalece os princípios da transparência, competitividade e isonomia, pois o pregão eletrônico é a forma mais transparente e eficaz em todas as suas fases, sendo tudo processado em tempo real e as plataformas atendem todas as normatizações da Lei Federal nº 14133/2021. Anular um processo sob a forma eletrônica e realizar na forma presencial seria uma afronta aos princípios basilares e nos quais a administração deve fundamentar as decisões.

A Lei Federal nº 14133/2021 deixa muito claro que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida à utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, ou seja, somente em caso de impossibilidade ou uma justificativa extremamente plausível permitiria a forma presencial e devidamente comprovada à desvantagem da utilização da forma eletrônica, o que não se vislumbra neste caso, sendo até uma afronta aos princípios legais esta solicitação, uma vez que estamos diante de um serviço comum.

O próprio TCU deixa claro que a forma presencial será, portanto, exceção, a ser motivada, devendo, nesse caso, a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.



Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

...

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

#### **LEGISLAÇÃO COMENTADA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Os §§2º e 4º mantêm o mesmo direcionamento de “processo digital” trazido pelo artigo 12, VI, ao estabelecerem que “preferencialmente” as licitações serão realizadas sob a forma eletrônica e que, em sendo, a Administração terá a faculdade de determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

A redação dada ao §2º do presente artigo admite a forma presencial mediante motivação e gravação da sessão pública em áudio e vídeo, bem como devidamente registrada em ata, as quais deverão ser juntadas aos autos do processo licitatório depois do seu encerramento, por força do estabelecido no §5º do presente artigo.

Novamente vemos que a lei busca reforçar o princípio da transparência insculpido no artigo 5º desta norma, bem como na Lei de Acesso a Informações. (<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/17>)

**Improcedente o pedido da impugnante:** pois a anulação do presente edital na modalidade eletrônica, com a conseqüente determinação de republicação do certame em modalidade presencial seria uma afronta aos princípios da ampla competitividade, da transparência, da publicidade, considerando tratar-se de serviços comuns.

Diante do exposto, esta pregoeira, opina por julgar **IMPROCEDENTE** a impugnação interposta pela empresa **ILUMINARE COMERCIO E SERVICOS LTDA.**, devendo o edital ser mantido em todos os seus termos.

Entendemos ainda que o presente expediente deverá ser encaminhado à Secretaria dos Negócios Jurídicos, para emissão do parecer sobre as questões de ordem jurídica e após deverá ser encaminhado para apreciação final da Exmo. Sr. Prefeito Municipal.

**Sílvia Carla Rodrigues de Moraes**  
**Pregoeira**