



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal  
Diretoria de Planejamento de Contratações e Licitações  
Unidade de Licitações

Relatório N° 52/2025 – SEAPE/SUAG/COAD/DILIC/UNILIC

Brasília, 04 de julho de 2025.

Assunto: Resposta à Impugnação apresentada ao Pregão Eletrônico n° 90002/2024 -SEAPE-DF

## 1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de análise da Impugnação apresentada tempestivamente pela empresa **LEVE REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, CNPJ n° 17.822.035/0001-09**, em relação ao Edital do Pregão Eletrônico n° 90002/2024 -SEAPE-DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço contínuo, comum de preparação e fornecimento de alimentação diária para os internos do sistema prisional desta Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF.

1.2. Cumpre destacar que a íntegra do documento enviado pela impugnante encontra-se disponível para consulta no Portal da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - <https://seape.df.gov.br/impugnacoes-5o-edital/> Pregão Eletrônico n° 90002/2024 – SEAPE-DF, e no Portal de Compras.gov, UASG 928082.

1.3. Outra forma de acessar o documento é visitando o Portal da SEAPE, no endereço eletrônico [seape.df.gov.br](https://seape.df.gov.br), navegando pelas opções: **Aba Transparência**, em seguida **Licitações**, depois **Pregão Eletrônico**, ano **2024**, e localizando a licitação **PE 90002/2024 – SEAPE/DF**.

## 2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

2.1. A íntegra não será reproduzida e o documento com imagens está disponível no link já acima mencionado. A Impugnação baseia-se, em apertada síntese, nos principais pontos:

### "DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

É elogiável a previsão de participação em consórcios na presente licitação, conforme item 5.2, o que possibilitará que empresas que não detém a condição de participação isoladamente possam concorrer na licitação. Pela Lei n° 14.133/2021 tal prática é a regra, sendo a contratação individual a exceção.

No entanto, a lei determina (sem possibilidade de abstenção da exigência) que em caso de caso de consórcio, o Edital deve estabelecer um acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, conforme art. 15, § 1º:

[...]

É preciso esclarecer, também, serão admitidos somente consórcios homogêneos – formado apenas por empresas fornecedoras de refeições – ou se consórcio heterogêneos – formado por uma empresa fornecedora de refeições e uma empresa fornecedora de equipamentos ou de gêneros ou de soluções tecnológicas utilizáveis no processo produtivo – poderão participar. Desta forma, o edital precisa estabelecer os critérios de habilitação que deverão ser observados se a participação se der por meio de consórcios.

### DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

[...]

Ainda há que se destacar que as cooperativas não possuem expertise no preparo de alimentação, especialmente em larga escala, o que coloca em risco o cumprimento das obrigações vindouras. Portanto, o edital deve ser revisto para vedar a

participação de cooperativas no certame, por ser permissivo desprovido de interesse público

#### DA NÃO UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

[...]

De acordo com o Edital, há quantidades CERTAS a serem contratadas, o que garante a contratação direta de todas as quantidades previstas no escopo do objeto. No entanto, o Edital prevê que a contratada receberá tão somente pelas refeições efetivamente solicitadas, transformando o ajuste em espécie de contratação não prevista em lei de “contrato sob demanda”.

[...]

Ora, para os casos em que não se sabe a quantidade a ser contratada é que a legislação prevê que a licitação seja realizada sob o regime do Sistema de Registro de Preços. Assim, a Administração contratará tão somente as quantidades que ela efetivamente necessitar.

[...]

Desta forma, é possível afirmar que o escopo do objeto se amolda perfeitamente ao Sistema de Registro de Preços, dada a imprecisão dos quantitativos de refeições a serem fornecidas, o que requer reanálise do processo licitatório para privilegiar os princípios da economia processual, da eficiência e da economicidade.

#### DA DISPARIDADE DE PREÇOS ENTRE O ALMOÇO E O JANTAR

Percebe-se que a estimativa de preços estampada no edital previu valores díspares das refeições grandes, assim conceituadas por resolução do Conselho Federal de Nutricionistas. O valor unitário do almoço foi estabelecido em R\$ 7,45, enquanto do jantar em R\$ 8,52.

[...]

O fato é que NADA JUSTIFICA a estimativa do valor do almoço abaixo do valor do jantar, pois é tecnicamente inexplicável, o que comprova que os valores previstos possuem incoerência grave e necessitam ser revisados.

#### DOS REQUISITOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL

Entende-se que a comprovação de aptidão disposta no inciso II do item 7.2.1 devem ser feitas por atestado de capacidade técnico-operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa proponente, para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta contratação, devendo cumprir o disposto nas alíneas “a” e “b”.

[...]

O Edital não pode distorcer a legislação ao ponto de permitir que atestados sem registro junto ao Conselho Regional de Nutricionistas sejam apresentados para habilitação no certame, sob pena de nulidade dos atos administrativos

[...]

Desta forma, carece de legalidade e previsão contida no inciso II do item 7.2.1, com condicionantes desassociadas das previstas no inciso VII, devendo o instrumento convocatório ser retificado para atendimento do princípio da legalidade.

Um segundo ponto que deve ser visto é a indefinição com relação à forma de comprovação de cada lote, pois a resposta da SEAPE/DF à impugnação da empresa VOGUE não estabeleceu um critério objetivo.

[...]

No entanto, a resposta de que “cada item/grupo de uma licitação configura-se como uma contratação individualizada” não responde o questionamento realizado. Pelo contrário, dá azo à interpretação de que o mesmo atestado poderá ser utilizado em cada lote, haja vista a autonomia das contratações. O fato constatado necessita de mudança no Edital para o estabelecimento de um critério objetivo.

[...]

#### DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE EXPERTISE EM TRANSPORTE DE REFEIÇÕES

Considerando que as refeições serão produzidas externamente, a empresa deverá comprovar expertise em logística e transporte das refeições.

[...]

Dentre os requisitos de capacitação técnico-operacional, certamente os serviços de logística e transporte devem ser considerados relevantes e insertos na compatibilidade de características com o objeto, não havendo como considerá-los como atividade acessória, na forma do parecer citado.

#### DA AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO QUANTO À DATA DO ORÇAMENTO PARA EFEITO DE REAJUSTE DE PREÇOS

O Edital não publicizou a data do orçamento para fins de reajuste de preços, inviabilizando a projeção de atualização dos preços, o que impacta diretamente no preparo das propostas. Uma vez havendo o comprometimento do preparo das propostas, o Edital deve ser retificado e republicado, reabrindo-se os prazos.

III. DOS PEDIDOS Pelas razões apresentadas, a Impugnante requer que a licitação seja suspensa ou adiada sine die para os devidos ajustes do instrumento convocatório

[...]

### 3. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

3.1. Passemos, a seguir, à análise as alegações contidas na Impugnação.

3.2. Considerando tratar-se de solicitação que apresenta requisitos técnicos, solicitamos auxílio da Equipe de Planejamento da Contratação, que se manifestou da seguinte maneira:

"Da participação de consórcios:

O item será revisto.

Da participação de cooperativas:

O item será revisto.

Da não utilização do sistema de registro de preços:

A contratação em questão não se encaixa nos requisitos legais para utilização do sistema de registro de preços.

Da disparidade de preços entre o almoço e o jantar:

O valor estimado para o jantar apresenta-se superior ao do almoço em razão de levantamentos atualizados junto a fornecedores do ramo e com base em pesquisas realizadas nas bases oficiais previstas na legislação vigente. Verificou-se, de forma recorrente, que os custos associados ao fornecimento do jantar — considerando composição, logística e disponibilidade de mercado — encontram-se, atualmente, em patamar superior aos do almoço.

Dos requisitos de capacidade técnico-operacional:

O item será revisto.

Da ausência de exigência de expertise em transporte de refeições:

Não merece prosperar a alegação da impugnante. O dispositivo em questão não impõe exigência excessiva, tampouco trata de pormenores inúteis. Ao contrário, limita-se a estabelecer que, diante da produção externa das refeições, a empresa contratada deverá demonstrar capacidade logística e de transporte compatível com a execução do objeto. Trata-se de exigência coerente e proporcional, voltada exclusivamente a assegurar que as refeições cheguem ao destino final em condições adequadas de tempo, temperatura e integridade, sendo este o ponto central da contratação.

Da ausência de informação quanto à data do orçamento para efeito de reajuste de

preços:

O item será revisto."

3.3. Com fundamento na manifestação da Equipe de Planejamento da Contratação, acolho parcialmente a impugnação apresentada pela empresa Leve Refeições Coletivas, procedendo aos ajustes necessários no edital para assegurar a plena regularidade, transparência e competitividade do certame.

3.4. Informa-se que a presente resposta é tempestiva, considerando que a impugnação ao edital foi protocolada pela empresa às 22h30min do último dia do prazo previsto no instrumento convocatório. Ainda assim, menos de 24 horas após o envio, sem qualquer respeito ao tempo necessário para análise técnica e manifestação administrativa competente, a empresa optou por levar o caso diretamente ao órgão de controle externo, alegando falta de análise motivada das impugnações apresentadas no certame.

3.5. Tal alegação não corresponde à realidade, visto que esta Administração tem procedido à análise criteriosa, técnica e fundamentada de todas as impugnações apresentadas, inclusive desta, garantindo a lisura do procedimento, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

3.6. A presente peça, ora acostada, demonstra de forma pormenorizada e fundamentada a análise técnica de cada um dos pontos suscitados na impugnação, reforçando que a Administração estava, sim, em processo de avaliação responsável e criteriosa das alegações apresentadas, o que demanda tempo compatível com a complexidade do certame e respeito aos trâmites legais.

3.7. Registra-se que não houve qualquer omissão ou inércia por parte da equipe responsável pelo certame, que tem atuado com seriedade, zelo e respeito ao interesse público, assegurando a regularidade e a transparência do processo licitatório em todas as suas fases.

#### 4. DA DECISÃO

4.1. Ante o exposto, CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa **LEVE REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, CNPJ nº 17.822.035/0001-09**, visto sua tempestividade;

4.2. No mérito, decido pelo **ACOLHIMENTO** parcial do referido Pedido de Impugnação.

4.3. A nova data de reabertura da licitação será comunicada por meio de publicação na imprensa oficial e no sítio [www.seape.df.gov.br/licitacao](http://www.seape.df.gov.br/licitacao).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **JEANE ROLEMBERG DIAS MACHADO GONÇALVES - Matr.0193630-1, Pregoeiro(a)**, em 04/07/2025, às 19:43, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **175345642** código CRC= **28838E65**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SBS Quadra 02 Bloco G Lote 13, Brasília-DF - Bairro Setor Bancário Sul - CEP 70070-120 -  
Telefone(s):  
Sítio - [www.seape.df.gov.br](http://www.seape.df.gov.br)

# Impugnação Leve Refeições Coletivas - PE 90002\_2024.SEAPE

Leve Refeições <levereifeicoes@gmail.com>

qua 02/07/2025 22:30

Para: Comissão de Licitação <licitacao@seape.df.gov.br>;

 5 anexos (3 MB)

LEVE. Impugnação PE 90002\_2024.SEAPE.pdf; ADITIVO 29 CONS LEVE REFEICOES REGISTRADO.pdf; CNH Deborah Gabriella.pdf; LEVE\_ID\_CINDY.pdf; CNH-e (1).pdf;

Prezados, espero vos encontrar bem!

Venho respeitosamente, com respaldo no item 10.1 do Edital referenciado, no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, e nas demais disposições legais e constitucionais aplicáveis, encaminhar em anexo, a presente impugnação. Atenciosamente

--

ATENCIOSAMENTE,

**LEVE REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA**

CNPJ/MF. 17.822.035/0001-09, IE. 20.284.522-2  
Rua Frei Miguelinho, 1626 - Nova Betânia, Mossoró - RN, 59.607-250  
[E-mail:levereifeicoes@gmail.com](mailto:levereifeicoes@gmail.com) Fone (84) 9.9822-2644

**Ilmo(a). Sr(a). Pregoeiro(a) da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal/SEAPE-DF, ou Autoridade Superior Competente**

Ref.: PE nº 90002/2024 – fornecimento de alimentação

**LEVE REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA.**, sociedade empresária inscrita no CNPJ sob o nº 17.822.035/0001-09, devidamente registrada na JUCERN com Contrato Social sob NIRE n. 24200744895, com sede na rua Frei Miguelinho, 1626 – Nova Betânia, Mossoró/RN, CEP: 59.607-250, neste ato representada por seu representante legal abaixo assinado, vem, respeitosamente, com respaldo no item 10.1 do Edital referenciado, no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, e nas demais disposições legais e constitucionais aplicáveis, apresentar

## IMPUGNAÇÃO

aos termos editalícios, em face dos vícios que maculam o certame licitatório, conforme razões de fato e de direito que serão expostas a seguir.



## I. DA TEMPESTIVIDADE

O prazo para apresentação de impugnação é de 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Considerando que a licitação está prevista para o dia 07/07/2025 (segunda-feira), a data-limite se esvai no dia 02/07/2025 (quarta-feira), o que torna tempestiva a presente impugnação.

## II. DAS RAZÕES

A LEVE REFEIÇÕES é uma empresa situada no Estado do Rio Grande do Norte e em plena expansão para diversas regiões do País, razão pela qual tem interesse em apresentar proposta para a licitação em voga.

No entanto, há que se ressaltar que o instrumento convocatório traz disposições que evidenciam vícios a serem reparados, de forma a evitar a anulação da licitação e tornar mais morosa a contratação dos serviços.

Assim, visando unicamente a colaboração para que o certame seja realizado de acordo com as disposições legais, a LEVE REFEIÇÕES apresenta adiante, pontualmente, o que entende que necessita ser revisto.

## DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

É elogiável a previsão de participação em consórcios na presente licitação, conforme item 5.2, o que possibilitará que empresas que não detêm a condição de participação isoladamente possam concorrer na licitação. Pela Lei nº 14.133/2021 tal prática é a regra, sendo a contratação individual a exceção.

No entanto, a lei determina (sem possibilidade de abstenção da exigência) que em caso de caso de consórcio, o Edital deve estabelecer um acréscimo **de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento)** sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, conforme art. 15, § 1º:

§ 1º **O edital deverá estabelecer** para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de



*licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.*

Percebe-se que existe uma variação DE/A que deve ser definida no edital e não foi.

Com isso, há subjetividade nos requisitos de qualificação econômico-financeira que contrariam o princípio do julgamento objetivo, deixando os licitantes a mercê de uma definição casual por parte do Pregoeiro/Agente de Contratação, o que é inadmissível.

Além disso, é preciso definir se o percentual a ser estabelecido incidirá sobre os índices financeiros previstos.

É preciso esclarecer, também, serão admitidos somente consórcios homogêneos – formado apenas por empresas fornecedoras de refeições – ou se consórcio heterogêneos – formado por uma empresa fornecedora de refeições e uma empresa fornecedora de equipamentos ou de gêneros ou de soluções tecnológicas utilizáveis no processo produtivo – poderão participar.

Desta forma, o edital precisa estabelecer os critérios de habilitação que deverão ser observados se a participação se der por meio de consórcios.

## DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

Outra questão que demanda atenção é a permissão de participação de cooperativas, conforme disposto no item 5.2.6 do edital:

5.2.6. **A participação de cooperativas será admitida**, desde que obedçam a legislação vigente e a todos os critérios estabelecidos na Lei 14.133/2021:

Ocorre que o objeto da licitação visa a contratação da EMPRESAS ESPECIALIZADAS, o que por si só elimina a possibilidade de participação de cooperativas, conforme adiante:



**OBJETO:** **Contratação de empresa especializada** para a prestação de serviço contínuo, comum de preparação e fornecimento de alimentação diária para os internos do sistema prisional desta Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF, conforme especificações e quantitativos constantes no Anexo Ido Edital.

Ademais, existe a previsão de contratação de FUNCIONÁRIOS pertencentes ao quadro de pessoal da empresa, conforme item 4.2.1 do Termo de Referência. Vejamos:

#### 4.21. FUNCIONÁRIOS DA EMPRESA

A CONTRATADA **deverá possuir em seu quadro de pessoal** a quantidade suficiente de funcionários para o devido cumprimento do contrato, entrega do serviço satisfatória, observados os requisitos deste Termo de Referência.4.21.1.

Conforme Súmula TCU 281, é vedada a participação de cooperativas quando houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade:

#### Enunciado

**SÚMULA TCU 281: É vedada a participação de cooperativas** em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

É ilegal a contratação de cooperativas que atuam como meras intermediadoras de mão de obra, o que configura burla à legislação trabalhista, criando situação de desigualdade entre os licitantes.



A vedação também se justifica pela distorção competitiva criada pelo regime de tributação das cooperativas, gerando uma competição desleal que infringe o princípio da igualdade entre os licitantes.

Ainda há que se destacar que as cooperativas não possuem expertise no preparo de alimentação, especialmente em larga escala, o que coloca em risco o cumprimento das obrigações vindouras.

Portanto, o edital deve ser revisto para vedar a participação de cooperativas no certame, por ser permissivo desprovido de interesse público.

### DA NÃO UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A SEAPE/DF justificou a não utilização do sistema de registro de preços da seguinte forma:

#### *3. DA NÃO UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS*

*3.1. A presente aquisição não será processada pelo Sistema de Registro de Preços, em razão do objeto não se enquadrar no disposto nos incisos I, II, III e IV, art. 190, do Decreto Distrital nº 44.330/2023, por se tratar de aquisição única, com a entrega do bem previamente definida em quantidades certas neste Termo de Referência.*

De acordo com o Edital, há quantidades CERTAS a serem contratadas, o que garante a contratação direta de todas as quantidades previstas no escopo do objeto.

No entanto, o Edital prevê que a contratada receberá tão somente pelas refeições efetivamente solicitadas, transformando o ajuste em espécie de contratação não prevista em lei de “contrato sob demanda”.

A chamada “contratação por demanda”, tal como a modelagem prevista no edital, não possui amparo expresse na Lei nº 14.133/2021, a qual rege a presente licitação. Em especial:

- Não há previsão legal que autorize contratos com quantidade indefinida e sem obrigação mínima de contratação;



- A Lei nº 14.133/2021 não contempla o termo “contratação por demanda” nem institui regime contratual que permita atribuir ao contratado o risco integral pela ausência de consumo por parte da Administração.

Além disso, a prática viola:

- O princípio da legalidade (art. 5º, caput, da Lei 14.133/2021), pois não há previsão normativa que permita tal modelo contratual;
- O princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, inc. IV), pois o edital não define critérios objetivos de medição e pagamento, tampouco obrigações claras da Administração;
- O princípio da isonomia (art. 5º, inc. I), pois favorece fornecedores com maior capacidade financeira, capazes de suportar o risco de não serem chamados para executar o objeto contratado.

Em contradição, a SEAPE/DF publicizou Memorando informando que é inviável “fixação de número rígido de refeições”, como pode ser visto:

### 3.6. QUANTO À SUBJETIVIDADE DO ITEM 4.10.3

*RESPOSTA: A quantidade de internos está sujeita a flutuações constantes em razão de decisões judiciais e políticas públicas de segurança, o que inviabiliza a fixação de número rígido de refeições. A contratação, com vigência de longo prazo, deve prever essa elasticidade, nos termos do art.115 da Lei nº 14.133/2021. 3.6.1.*

Ora, para os casos em que não se sabe a quantidade a ser contratada é que a legislação prevê que a licitação seja realizada sob o regime do **Sistema de Registro de Preços**. Assim, a Administração contratará tão somente as quantidades que ela efetivamente necessitar.

O que ocorre no presente caso é uma flagrante desconformidade, que colocará em risco a competição, em face das exigências atreladas à quantidade total de refeições – acervo técnico, por exemplo –, e a própria exequibilidade do contrato, pois o fornecedor não tem qualquer garantia de que o fornecimento previsto será realmente contratado. No entanto, deve realizar vultosos investimentos com estrutura física, logística, de mão-de-obra especializada, de gêneros e demais insumos de produção, dentre outros, em face do escopo do objeto



contratado, **sem a garantia de que realizará receita adequada para viabilizar os preços oferecidos.**

Talvez essa seja uma das razões para que o certame se torne menos atrativo para as empresas do segmento de refeições coletivas. O risco é extremamente elevado em face de inadequações perceptíveis no desenho do instrumento convocatório, com o devido respeito aos servidores envolvidos.

Desta forma, é possível afirmar que o escopo do objeto se amolda perfeitamente ao Sistema de Registro de Preços, dada a imprecisão dos quantitativos de refeições a serem fornecidas, o que requer reanálise do processo licitatório para privilegiar os **princípios da economia processual, da eficiência e da economicidade.**

### DA DISPARIDADE DE PREÇOS ENTRE O ALMOÇO E O JANTAR

Percebe-se que a estimativa de preços estampada no edital previu valores díspares das refeições grandes, assim conceituadas por resolução do Conselho Federal de Nutricionistas. O valor unitário do almoço foi estabelecido em R\$ 7,45, enquanto do jantar em R\$ 8,52.

O valor do jantar é maior em 14,36%, o que é injustificável, uma vez que a especificação do almoço contempla custos adicionais com fruta ou doce, conforme cardápio comparativo disposto no item 4.12.18.1 do Termo de Referência:

ALMOÇO	Refeição composta pelos itens A, B, C, D e E (E1 ou E2): por arroz, feijão, carne bovina, suína, linguiça, aves ou peixe, e uma guarnição (todos de boa qualidade) com no mínimo 600g (seiscentos gramas) de peso total, distribuídos conforme os itens A, B, C e D e uma fruta conforme item E1 ou um doce conforme item E2 (que deve ser servido no mínimo 3 (três) vezes e no máximo 4 (quatro) vezes por semana): A. 200g (duzentos gramas) de arroz; e B. 150g (cento e cinquenta gramas) de feijão, sendo, no mínimo, 60% dessa pesagem composta por grãos e, no máximo, 40% de caldo; e C. 100g (cem gramas) de guarnição; e D. 150g (cento e cinquenta gramas) de carne bovina, suína, linguiça, aves ou peixe; e E1. Fruta "in natura", gramaturas mínimas: maçã - 130g, pêra - 133g, banana - 86g, goiaba - 118g, melão - 115g, melancia - 130g, manga - 100g; ou E2. Doce com peso mínimo de 20g (vinte gramas) no mínimo 3 (três) vezes e no máximo 4 (quatro) vezes por semana.
JANTAR	Refeição composta pelos itens A, B, C e D: por arroz, feijão, carne bovina, suína, linguiça, aves ou peixe, e uma guarnição, todos de boa qualidade, com no mínimo 600g (seiscentos gramas) de peso total, distribuídos da seguinte forma: A. 200g (duzentos gramas) de arroz; e B. 150g (cento e cinquenta gramas) de feijão, sendo, no mínimo, 60% dessa pesagem composta por grãos e, no máximo, 40% de caldo; e C. 100g (cem gramas) de guarnição; e D. 150g (cento e cinquenta gramas) de carne bovina, suína, linguiça, aves ou peixe.

É oportuno frisar que no procedimento anteriormente divulgado as diferenças eram inversas e a SEAPE/DF defendeu com unhas e dentes e sua



conformidade nos autos do Processo TCDF nº 5164/2024, induzindo a área técnica do Tribunal a assim subentender da forma adiante, como consta na Informação nº 053/2025-DIFLI:

28. Ao analisar o detalhamento das composições, localizadas no item 4.11.16.1 do Termo de Referência (fl. 26, Peça 202), **observa-se que, apesar de semelhantes, os cardápios não são idênticos, e há elementos que podem justificar o diferencial de preços das refeições.**

29. **Para o almoço, é exigido o fornecimento de sobremesa o que justifica em partes o seu valor mais elevado. Outro fator relevante é o aproveitamento no jantar de insumos preparados para o almoço, conforme destacado pela SEAPE/DF. Esse reaproveitamento, dentro dos padrões de qualidade e segurança alimentar, ajuda a reduzir desperdícios e minimiza os custos.**

30. Portanto, mesmo com um cardápio semelhante, **essas condições resultam em um custo menor para o jantar em comparação ao almoço**, conforme inclusive evidenciado por pesquisas de preços que adequadamente demonstram essa diferença de valores entre as duas refeições.

[...]

32. Frente ao exposto, consideramos que **a SEAPE/DF apresentou fundamentos que justificam a discrepância de preços entre o almoço e o jantar, como a diferença entre o cardápio e a possibilidade de aproveitamento de insumos entre as refeições.** [...].

Incrivelmente, porém, nesse momento a SEAPE/DF sustenta que o valor do almoço **deve ser MENOR** do que o do jantar com expressiva diferença de 14,36%, **mantendo-se as especificações do Edital anterior.**

É interessante enfatizar que nas diversas pesquisas de preços realizadas pela SEAPE/DF registraram custo maior do almoço quando comparado ao jantar, todas elas mencionadas pelo TCDF, conforme adiante:



Grupo	Descrição	QTD Diária	Estimativa Inicial (Peça 2)		Nova Pesquisa (junho/2024 – Peça 66)	
			Valor Unitário (R\$)	Valor Total Diário (R\$)	Valor Unitário (R\$)	Valor Total Diário (R\$)
1 - PDF I, CDP I e CPP	Café da Manhã	6700	3,48	23.316,00	3,11	20.837,00
	Almoço		8,51	57.017,00	7,39	49.513,00
	Jantar		8,48	56.816,00	7,00	46.900,00
	Lanche Noturno		3,44	23.048,00	2,75	18.425,00
	<b>TOTAL</b>		<b>26.800</b>	<b>23,91</b>	<b>160.197,00</b>	<b>20,25</b>
2 - PDF II, CDP II e PFD	Café da Manhã	5700	3,48	19.836,00	3,11	17.727,00
	Almoço		8,51	48.507,00	7,39	42.123,00
	Jantar		8,48	48.336,00	7,00	39.900,00
	Lanche Noturno		3,44	19.608,00	2,75	15.675,00
	<b>TOTAL</b>		<b>22.800</b>	<b>23,91</b>	<b>136.287,00</b>	<b>20,25</b>
3 - CIR, PDF III e Colônia Penal	Café da Manhã	3450	3,61	12.454,50	3,25	11.212,50
	Almoço		8,51	29.359,50	7,39	25.495,50
	Jantar		8,53	29.428,50	7,00	24.150,00
	Lanche Noturno		3,47	11.971,50	2,75	9.487,50
	<b>TOTAL</b>		<b>13.800</b>	<b>24,12</b>	<b>83.214,00</b>	<b>20,39</b>
<b>TOTAL</b>				<b>379.698,00</b>	-	<b>321.445,50</b>



Grupo	Descrição	QTD Diária	Valor Unitário (R\$)	Valor Total Diário (R\$)
1 - PDF I, CDP I e CPP	Café da Manhã	6700	3,39	22.713,00
	Almoço		8,03	53.801,00
	Jantar		6,68	44.756,00
	Lanche Noturno		2,51	16.817,00
	<b>TOTAL</b>		<b>26.800</b>	<b>20,61</b>
2 - PDF II, CDP II e PFD	Café da Manhã	5700	3,39	19.323,00
	Almoço		8,03	45.771,00
	Jantar		6,68	38.076,00
	Lanche Noturno		2,51	14.307,00
	<b>TOTAL</b>		<b>22.800</b>	<b>20,61</b>
3 - CIR, PDF III e Colônia Penal	Café da Manhã	3450	3,45	11.902,50
	Almoço		8,03	27.703,50
	Jantar		6,68	23.046,00
	Lanche Noturno		2,51	8.659,50
	<b>TOTAL</b>		<b>13.800</b>	<b>20,67</b>
<b>TOTAL</b>				<b>326.875,50</b>



O fato é que NADA JUSTIFICA a estimativa do valor do almoço abaixo do valor do jantar, pois é tecnicamente inexplicável, o que **comprova que os valores previstos possuem incoerência grave e necessitam ser revisados.**



**DOS REQUISITOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL**

Entende-se que a comprovação de aptidão disposta no inciso II do item 7.2.1 devem ser feitas por atestado de capacidade técnico-operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa proponente, para desempenho de atividade pertinente e **compatível em características e quantidades** com o objeto desta contratação, devendo cumprir o disposto nas alíneas “a” e “b”.

Percebe-se, noutro giro, que no inciso VII o licitante deve comprovar possuir certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviço de preparo de alimentação com **características semelhantes** ao objeto deste certame.

É possível entender que são requisitos distintos, previstos em **dispositivos editalícios diferentes**, pois enquanto o primeiro deve comprovar expertise compatível em características e quantidades (inciso II), o segundo deve comprovar expertise apenas qualitativa – características semelhantes (inciso VII).

Ocorre que de acordo com o art. 67, II, da Lei nº 14133/2021, a forma de comprovação da qualificação técnico-operacional se dará por certidões ou atestados **REGULARMENTE EMITIDOS PELO CONSELHO PROFISSIONAL COMPETENTE**, senão vejamos:

*Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*

*[...]*

*II - certidões ou atestados, **regularmente emitidos pelo conselho profissional competente**, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;*

O Edital não pode distorcer a legislação ao ponto de permitir que atestados sem registro junto ao Conselho Regional de Nutricionistas sejam



apresentados para habilitação no certame, sob pena de nulidade dos atos administrativos.

A expressão “quando for o caso” deve ser obrigatoriamente associada à existência de normativo que discipline a forma de atendimento. Tal normativo, também, deve ser conhecido como “lei especial”, cuja obediência está prevista no inciso IV do art. 67:

*“IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;”*

No que se refere ao segmento de alimentação, a Resolução CFN nº 703/2021 dispõe sobre “a **Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica** e o Atestado de Responsabilidade Técnica por Execução de Serviços, expedidos pelos Conselhos Regionais de Nutricionistas, para fins de comprovação de qualificação técnica por execução de serviços nas áreas de alimentação e nutrição, e dá outras providências”, prevendo em seu arts. 2º e 3º, que **o documento hábil para comprovar a qualificação técnico-operacional em licitações públicas é a Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica expedida pelo CRN**, senão vejamos:

*“Art. 2º Para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional, o Conselho Regional de Nutricionistas (CRN) da jurisdição de execução dos serviços poderá expedir a Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica, que tenha sido emitido pela contratante da empresa requerente, demonstrando a capacidade operacional na execução de serviços nas áreas de Alimentação e Nutrição.*

*§ 1º Para expedição da Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica pelo CRN da Unidade da Federação (UF) de execução dos serviços, os Atestados de Capacidade Técnica de que trata o caput deste artigo deverão conter serviços executados durante o período do registro regular da prestadora no CRN da jurisdição e serem datados e assinados pelo responsável legal ou pessoa designada pela Pessoa Jurídica contratante, devidamente identificada.*



§ 2º A expedição da Certidão de Registro do Atestado de Capacidade Técnica de que trata o caput deste artigo, poderá ser requerida pela Pessoa Jurídica interessada no prazo de até 5 (cinco) anos contados do término da prestação do serviço descrita no respectivo atestado.

Art. 3º **A Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica confere à Pessoa Jurídica prestadora dos serviços a prerrogativa de participar em licitações, promovidas em todo o território nacional, apresentando-o como prova de qualificação técnica-operacional.**

Parágrafo único. Os serviços declarados nos Atestados devem se manter compatíveis com as atribuições dos responsáveis técnicos da Pessoa Jurídica prestadora dos serviços.” (gn).

O termo “poderá expedir” se dá pelo simples fato de que o CRN não obriga a nenhuma empresa buscar a regularização de seus documentos, sendo certo que para obter a **prerrogativa de participar de licitações**, a forma estabelecida na norma **para fazer prova de qualificação técnico-operacional** se dá única e exclusivamente **por meio da Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica**.

Desta forma, carece de legalidade e previsão contida no inciso II do item 7.2.1, com condicionantes desassociadas das previstas no inciso VII, devendo o instrumento convocatório ser retificado para atendimento do princípio da legalidade.

Um segundo ponto que deve ser visto é a indefinição com relação à forma de comprovação de cada lote, pois a resposta da SEAPE/DF à impugnação da empresa VOGUE não estabeleceu um critério objetivo.

Da forma que está, individualizando o entendimento por lote, a empresa que atender um lote com um determinado atestado será habilitada em outro lote **com o mesmo atestado**, o que não pode ser permitido, senão vejamos:

3.4.2. Assim, a comprovação da capacidade técnica, conforme previsão editalícia, citada acima, e das normas vigentes para cada contratação, é imperativa. Cada item/grupo de uma licitação configura-se como uma contratação individualizada, exigindo aptidão técnica específica para sua execução, em observância à Lei nº 14.133/2021.



A subjetividade não pode prevalecer, sob pena de discussões infinitas especialmente no âmbito judicial ou na Corte de Contas, devendo a SEAPE/DF estabelecer que a participação em mais de um lote incorrerá na comprovação de capacidade para todos os lotes em que se oferecer propostas, ou seja, os licitantes não poderão aproveitar um atestado em outro lote. Simples assim.

No entanto, a resposta de que **“cada item/grupo de uma licitação configura-se como uma contratação individualizada”** não responde o questionamento realizado. Pelo contrário, dá azo à interpretação de que o mesmo atestado poderá ser utilizado em cada lote, haja vista a autonomia das contratações.

O fato constatado necessita de mudança no Edital para o estabelecimento de um critério objetivo.

Conforme entendimento já exarado pelo TCDF, as exigências relativas à qualificação econômico-financeira e à qualificação técnica devem ser avaliadas **“LEVANDO-SE EM CONTA NÃO APENAS OS VALORES INDIVIDUALIZADOS DE CADA LOTE, MAS SIM, DE TODOS OS LOTES QUE A LICITANTE VENHA A SE SAGRAR VENCEDORA”** (Decisão nº 2.131/2022).

### DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE EXPERTISE EM TRANSPORTE DE REFEIÇÕES

Considerando que as refeições serão produzidas externamente, a empresa deverá comprovar expertise em logística e transporte das refeições.

Nesse sentido se manifestou a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (Parecer 9/2020/PGE - ASSESSORIA TÉCNICA/PGE - PROCURADOR-GERAL ADJUNTO/PGE - PROCURADOR-GERAL, Processo 02510001.003581/2019-05):

*“43. Conforme se percebe da literalidade do texto, os atestados a serem apresentados devem comprovar o prévio "o desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto da licitação".*

[...]



44. Aqui mais uma vez a literalidade do texto não deixa margem para dúvidas. **O objeto da licitação é a contratação de empresa prestadora de três tipos de serviço distintos, mas interdependentes: (i)preparo; (ii)fornecimento; e (iii)transporte contínuo de refeições prontas.**

45. Nesse cenário, parece evidente que **o serviço de transporte do alimento a ser fornecido na modalidade de "refeição pronta" é tão importante quanto seu preparo**, não havendo que se falar em "obrigação acessória" como defendido pela CONTROL.

47. Todas essas exigências se justificam em razão da criticidade do serviço de **transporte de alimentos o qual, se não realizado devidamente, pode culminar na inutilização da alimentação ao fim que se destina**, e conseqüente descontinuidade do fornecimento, ou mesmo na contaminação do alimento. Tais conseqüência, como se sabe, acarretariam sérios riscos à população carcerária, com a conseqüente responsabilização do Estado.

48. Daí não se vislumbrar a ocorrência de patente ilegalidade na exigência feita pela Administração para que as empresas interessadas apresentassem atestados comprovando qualificação técnica não só para o preparo e distribuição de alimentos, mas também para o transporte destes.

Em sentido contrário, a SEAPE/DF está considerando o serviço de logística e transporte como **"não relevantes"**, possibilitando, inclusive, a subcontratação, conforme item 5.2.4 e seguintes:

5.2.4. *A fim de que não se restrinja a competitividade e que se encontre a melhor proposta possível para a Administração será permitida a subcontratação, uma vez que a solução que a Administração necessita engloba diversas áreas de especialização em múltiplas áreas de atuação para assim executar a contratação com sucesso como logística, produção, transporte, entre outros.*

5.2.5. *Porquanto a subcontratação de parcelas não relevantes do objeto, já que o maior objetivo das licitações é encontrar a proposta mais vantajosa, permitir a subcontratação de empresas e micro e pequenas empresas é ampliar as chances deste Órgão encontrar a*



*melhor proposta no mercado. É admitida a subcontratação parcial do objeto, nas seguintes condições:*

*5.2.5.1. É vedada a subcontratação completa ou da parcela principal do objeto da contratação, a qual consiste em preparação e fornecimento de alimentação diárias as pessoas privadas de liberdade no Sistema Penitenciário do Distrito Federal.*

*5.2.5.2. A subcontratação fica limitada à logística e transporte.*

Tal previsão é incompatível com a essencialidade do serviço e tem uma alta probabilidade de colocar em risco a Administração, que está assumindo solidariamente a responsabilidade ao permitir a descentralização das atividades de logística e transporte para terceiros, em especial para empresas pouco estruturadas de micro e pequeno portes, o que precisa ser revisto imediatamente.

Dentre os requisitos de capacitação técnico-operacional, certamente os serviços de logística e transporte devem ser considerados relevantes e insertos na compatibilidade de características com o objeto, não havendo como considerá-los como atividade acessória, na forma do parecer citado.

### **DA AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO QUANTO À DATA DO ORÇAMENTO PARA EFEITO DE REAJUSTE DE PREÇOS**

O Edital não publicizou a data do orçamento para fins de reajuste de preços, inviabilizando a projeção de atualização dos preços, o que impacta diretamente no preparo das propostas.

Uma vez havendo o comprometimento do preparo das propostas, o Edital deve ser retificado e republicado, reabrindo-se os prazos.

### **III. DOS PEDIDOS**

Pelas razões apresentadas, a Impugnante requer que a licitação seja suspensa ou adiada *sine die* para os devidos ajustes do instrumento convocatório, sendo certo que esse pequeno lapso temporal será extremamente valioso para que a contratação se torne eficiente e em perfeita sintonia com a legislação vigente.



Nestes termos, pede e espera deferimento.

Morroró/RN, 02 de julho de 2025.

DEBORAH GABRIELLA FLORENTINO  
DA SILVA:05978630402

Assinado de forma digital por DEBORAH  
GABRIELLA FLORENTINO DA  
SILVA:05978630402  
Dados: 2025.07.02 22:16:50 -03'00'

**LEVE REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA**

CNPJ n.º 17.822.035/0001-09

Deborah Gabriella Florentino da Silva

Diretora



✓ CNPJ/MF. 17.822.035/0001-09, IE. 20.284.522-2  
📍 R Frei Miguelinho, 1626 - Nova Betânia - Mossoró  
✉ levereicoes@gmail.com  
☎ (84) 9822-2644

