

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS/ES**

Ref.: Pregão Eletrônico nº 005/2026

THALITA MARQUES MONTEIRO, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/SP de nº 461.472, residente na Avenida Patrocínio Paulista, 247, bairro Cidade Patriarca, São Paulo/SP, CEP 03552-000, vem mui respeitosamente à presença de V. Sas., com fulcro no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/21, apresentar, **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Licitação em questão, conforme razões expostas a seguir, requerendo seu acolhimento e o processamento devido.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme o preâmbulo do mencionado instrumento editalício, o presente certame fundamenta-se nas disposições da Lei Federal n.º 14.133/21, sendo que esta impugnação encontra amparo no seu art. 164, bem como no subitem 13.1 do Edital, que assim dispõe:

13.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Diante do exposto, é manifesta a tempestividade da presente impugnação, motivo pelo qual se requer seu recebimento e regular processamento, pleiteando-se, como se demonstrará adiante, seu integral provimento.

2. DOS FATOS

Essa Impugnante tomou ciência do Pregão em referência, cujo objeto é a *“contratação de empresa especializada no preparo, transporte e distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes aos alunos matriculados em unidades escolares da rede municipal de ensino, do município de São Mateus, mediante o fornecimento dos gêneros alimentícios e demais insumos necessários, fornecimento dos serviços de logística, supervisão e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos utilizados, fornecimento de mão de obra treinada para a preparação dos alimentos, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinhas e estoques das unidades escolares em conformidade com os anexos da presente licitação, e demais órgãos sanitários.”*

É sabido que a Administração Pública, ao elaborar os termos editalícios, deve assegurar que as disposições correspondam rigorosamente à legislação pertinente, tanto para os licitantes quanto para si mesma.

Exige-se, portanto, que as condições estabelecidas no Edital viabilizem a prestação adequada dos serviços contratados, **em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável, O QUE NÃO OCORRE COM O REFERIDO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.**

Adicionalmente, conforme a Lei nº 14.133/21, é dever da Administração observar princípios como legalidade, igualdade, julgamento objetivo, segurança jurídica e competitividade, dispostos no art. 5º da referida lei, que dita: *“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”.

Dada a relevância desses princípios, torna-se imperiosa a revisão do instrumento convocatório, conforme detalhado a seguir.

3. DO MÉRITO

A Administração Pública, ao instaurar procedimento licitatório, vincula-se não apenas às balizas formais e procedimentais estabelecidas no instrumento convocatório, mas, sobretudo e com primazia hierárquica, ao conjunto normativo e principiológico que estrutura e disciplina o regime jurídico das contratações públicas no ordenamento jurídico pátrio, atualmente consubstanciado na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Com efeito, o art. 5º da referida legislação estabelece, de forma cogente e imperativa, que a sua aplicação deverá observar, dentre outros vetores normativos, os princípios da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade, do julgamento objetivo e da proporcionalidade.

Tais princípios, importa frisar com a devida ênfase, não ostentam natureza meramente programática ou de caráter declaratório; ao contrário, constituem autênticos comandos normativos de observância vinculante e compulsória, que delimitam, conformam e condicionam toda a atuação administrativa no âmbito das contratações públicas, servindo simultaneamente como parâmetros de validade e como critérios hermenêuticos para a interpretação das normas que regem o certame.

A licitação, enquanto procedimento administrativo formalmente estruturado e teleologicamente orientado à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, deve ser concebida e conduzida de modo a assegurar a mais ampla participação possível de todos os interessados que demonstrem aptidão para a execução do objeto contratual, vedando-se, sob pena de nulidade, a imposição de exigências desnecessárias, excessivas, desproporcionais ou que não guardem pertinência lógica e direta com a finalidade contratual perseguida.

A amplitude competitiva não representa mero interesse dos particulares, mas verdadeira garantia institucional do próprio sistema licitatório, cuja razão de existir reside, precisamente, na obtenção da melhor relação custo-benefício para o erário e na preservação da isonomia entre os competidores.

Nesse sentido, com a precisão e autoridade que lhe são características, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"A licitação tem por finalidade não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas também a garantia da observância do princípio da isonomia, impedindo que exigências desnecessárias ou desproporcionais restrinjam o caráter competitivo do certame." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 2018).

Extraí-se do magistério doutrinário acima transcrito que a licitação encerra dupla funcionalidade: de um lado, a tutela do interesse público consubstanciada na obtenção da proposta economicamente mais vantajosa; de outro, a salvaguarda da igualdade formal e material entre os concorrentes, impedindo que o poder de conformação do edital seja utilizado como instrumento de discriminação velada ou de beneficiamento indevido de determinados agentes econômicos em detrimento de outros igualmente habilitados.

A imposição de condições habilitatórias deve, nessa linha, circunscrever-se estritamente àquelas indispensáveis e suficientes à comprovação da aptidão técnica, jurídica, econômico-financeira e regulatória para a execução do objeto licitado, não se admitindo exigências que, sob aparência de legitimidade técnica, resultem, na prática, em restrição injustificada do universo de concorrentes, com consequente violação direta aos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o certame.

Como bem pontua Celso Antônio Bandeira de Mello, com a profundidade analítica que permeia toda a sua obra:

"A Administração não pode, a pretexto de resguardar o interesse público, estabelecer exigências que excedam o necessário à garantia da execução do contrato, sob pena de converter a licitação em instrumento de favorecimento ou indevida restrição à concorrência." (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo).

A lição do eminente publicista revela-se de especial relevância para a análise ora empreendida, porquanto evidencia que o pretexto do interesse público não confere à Administração carta branca para estruturar o edital de modo arbitrário ou excessivo.

O interesse público genuíno, longe de justificar restrições desmotivadas, demanda justamente o contrário: a máxima abertura competitiva, de modo a garantir que o contrato seja celebrado nas condições mais favoráveis possíveis ao erário e à coletividade.

À luz desse robusto regime jurídico, passa-se, doravante, à análise pormenorizada e fundamentada dos pontos concretamente impugnados no presente instrumento.

3.1. DA MANIFESTA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE REGISTRO PRÉVIO DA EMPRESA JUNTO AO CONSELHO REGIONAL DE NUTRICIONISTAS – CRN-4 COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO (ITEM 8.20.4, ALÍNEA "A")

O instrumento convocatório ora impugnado estabelece, como condição de qualificação técnica para participação no certame, o seguinte requisito:

"Registro ou prova de inscrição da empresa licitante junto ao Conselho Regional de Nutricionistas - 4ª Região (CRN-4) da região da sede dessa, vigente."

Tal exigência, da forma como estruturada e concebida pela Administração, revela-se manifestamente restritiva da competitividade e extrapola, de modo juridicamente insustentável, os limites legalmente admissíveis para a conformação das exigências habilitatórias, conforme se demonstrará a seguir de maneira minuciosa e fundamentada.

Primeiramente, cumpre rememorar que a Lei nº 14.133/2021, em seus arts. 62 a 70, ao disciplinar de forma exaustiva o conteúdo possível das exigências de qualificação técnica, permite à Administração tão somente exigir comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado, bem como a demonstração de que o licitante dispõe de profissional devidamente habilitado nos quadros de sua equipe técnica.

O rol de exigências habilitatórias legalmente admitidas é, por construção sistemática do legislador, *numerus clausus*, não comportando ampliações ou inovações unilaterais por parte do ente promotor do certame.

A exigência de que a empresa esteja previamente registrada no CRN-4 específico da região de sua sede como condição de habilitação extrapola, de maneira inequívoca, a finalidade constitucional e legalmente atribuída à fase de aferição da capacidade técnica, e isso por razões que merecem detalhada exposição:

Em primeiro lugar, o objeto da licitação consiste na prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar, atividade que, por

sua natureza e por determinação normativa específica, não é privativa de empresa formalmente registrada perante o Conselho de Nutricionistas, demandando, isso sim, a presença e a atuação de responsável técnico devidamente habilitado, que é o profissional nutricionista, e não a pessoa jurídica prestadora do serviço.

A distinção é juridicamente relevante e não pode ser ignorada pela Administração ao conformar as exigências habilitatórias.

Em segundo lugar, o próprio instrumento convocatório já contempla a exigência de comprovação de profissional nutricionista devidamente registrado no respectivo conselho de classe, o que atende, de forma plena, suficiente e proporcional, à necessidade de supervisão e responsabilidade técnica sobre as atividades objeto da contratação.

A manutenção da exigência adicional de registro empresarial no CRN-4 representa, portanto, redundância normativa interna ao próprio edital, que não se justifica à luz dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade que devem nortear a conformação das exigências habilitatórias.

Em terceiro lugar, e aqui reside talvez a mais grave ilegalidade da exigência ora impugnada, a exigência de registro prévio da empresa no CRN-4 específico da região da sede impõe barreira geográfica concreta e objetivamente indevida ao certame, restringindo de forma artificial a participação de empresas sediadas em outras regiões do território nacional que, em virtude de tal imposição, estariam impedidas de concorrer mesmo que disponham de toda a capacidade técnica, operacional e financeira necessária à plena execução do objeto.

Tais empresas poderiam, perfeitamente e sem qualquer prejuízo ao interesse público, promover o registro pertinente após eventual adjudicação e antes do início efetivo da prestação dos serviços.

A jurisprudência administrativa consolidada e a doutrina especializada são firmes e convergentes no sentido de que o registro em

conselho profissional pode ser legitimamente exigido como condição habilitatória, mas não de modo a operar restrição prévia e injustificada à competitividade territorial do certame.

Conforme ensina, com habitual precisão, Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

"A exigência de inscrição em conselho profissional deve guardar pertinência com a atividade-fim do contrato e não pode ser utilizada como mecanismo de restrição territorial ou de reserva de mercado."
(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 2018).

A imposição de registro no CRN-4 da região da sede cria, assim, tratamento objetivamente desigual entre empresas sediadas em diferentes unidades federativas, afrontando de forma direta e irremediável o princípio constitucional da isonomia e a garantia normativa de ampla competitividade, ambos expressamente consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e no art. 37 da Constituição Federal.

Trata-se, portanto, de exigência manifestamente desproporcional em sua tríplice dimensão, inadequada, desnecessária e excessiva, uma vez que a finalidade legítima de assegurar supervisão técnica qualificada sobre as atividades contratadas já é plenamente, suficientemente e proporcionalmente atendida pela exigência, já prevista no próprio edital, de nutricionista responsável técnico regularmente inscrito no conselho de classe competente.

3.2. DA MANIFESTA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO SANITÁRIO VIGENTE DA EMPRESA LICITANTE ACOMPANHADO DE LAUDO DE VISTORIA DAS INSTALAÇÕES COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO (ITEM 8.20.4, ALÍNEA "E")

O instrumento convocatório também impõe, como condição prévia de habilitação, o seguinte requisito:

"e) Apresentar Licenciamento Sanitário da empresa licitante devidamente vigente acompanhado do laudo de vistoria das instalações."

Embora o controle e a fiscalização sanitária sejam absolutamente pertinentes, necessários e indispensáveis à regular e segura execução do contrato, importando diretamente à saúde dos usuários do serviço de alimentação escolar, circunstância que não se desconhece nem se pretende minimizar, a exigência de apresentação do licenciamento sanitário acompanhado do respectivo laudo de vistoria das instalações como condição de habilitação prévia, sem que o edital contemple a possibilidade de sua obtenção em momento posterior à adjudicação e anterior ao início das atividades, configura restrição indevida, desproporcional e juridicamente insustentável à competitividade do certame, pelas razões que se expõem na sequência.

A Lei nº 14.133/2021 admite, em seu regime jurídico habilitatório, a exigência de documentos que comprovem a regularidade técnica, jurídica, fiscal e sanitária do licitante, mas, para tanto, impõe de forma expressa e inafastável que tais requisitos sejam não apenas pertinentes ao objeto contratual, mas também estritamente necessários e proporcionais à sua efetiva execução, vedando-se a imposição de exigências que criem ônus prévios imotivados ou barreiras artificiais ao acesso dos interessados ao certame.

O licenciamento sanitário, por sua própria natureza jurídica e pelas condições operacionais que o determinam, encontra-se intrinsecamente vinculado ao local concreto e específico de execução das atividades sujeitas ao controle sanitário.

Tal circunstância factual assume relevância jurídica determinante no presente caso, porquanto o contrato objeto da licitação envolve a prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar em múltiplas unidades escolares, em condições operacionais que somente se consolidarão e se tornarão definitivamente conhecidas após a adjudicação do contrato.

Não é, pois, razoável, proporcional ou juridicamente defensável exigir, já na fase de habilitação, momento logicamente anterior à contratação e à organização definitiva da estrutura operacional da contratada, documento que, por sua natureza, pressupõe instalações já plenamente estruturadas, vistoriadas e aprovadas pelos órgãos sanitários competentes.

Nesse preciso sentido, o renomado jurista Marçal Justen Filho, em magistério de inestimável relevância para o deslinde da questão, leciona:

"A Administração deve evitar exigências que imponham custos prévios desnecessários aos licitantes, sobretudo quando tais providências podem ser exigidas apenas do vencedor do certame."
(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

A lição doutrinária é translúcida e de inteira aplicabilidade ao caso concreto: providências como a obtenção de licenciamento sanitário completo, acompanhado de laudo de vistoria de instalações específicas, representam exigências que apenas fazem sentido lógico, econômico e jurídico para o efetivo contratado, e não para a generalidade dos participantes do certame, muitos dos quais somente organizariam a central de produção, adaptariam as suas instalações físicas ou estabeleceriam a infraestrutura necessária após a confirmação formal da contratação.

A imposição antecipada de licenciamento sanitário completo, acompanhado de laudo técnico de vistoria, como condição de acesso ao certame, gera, por consequência lógica e imediata, a criação de uma barreira econômica objetivamente indevida, capaz de afastar da competição potenciais concorrentes que reúnem todas as condições técnicas e operacionais para a plena execução do objeto, mas que, por razões de racionalidade empresarial plenamente justificável, não anteciparam investimentos em licenciamentos e adequações de instalações para um contrato que, na fase de habilitação, ainda não lhes foi adjudicado.

O resultado prático e inevitável é a contração artificial e indevida do universo de competidores, com comprometimento direto do caráter concorrencial do certame e prejuízo ao próprio interesse público que a licitação visa a tutelar.

Tal exigência, portanto, tal como concebida e estruturada no instrumento convocatório viola frontalmente o princípio da competitividade, ao reduzir artificialmente o número de concorrentes aptos a participar do certame, afronta o princípio da isonomia, ao criar discriminação objetiva entre licitantes que já possuem instalações licenciadas e aqueles que, igualmente aptos, somente as estruturariam após a adjudicação, contraria o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito e impõe ônus prévio de natureza econômica e burocrática manifestamente incompatível com a racionalidade e com a lógica estrutural da contratação pública, que preconiza a reserva das exigências mais onerosas para o efetivo vencedor do certame.

3.3. DA VIOLAÇÃO SISTÊMICA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE: A INCONSTITUCIONALIDADE E A ILEGALIDADE DO CONJUNTO DAS EXIGÊNCIAS IMPUGNADAS

A análise conjunta e sistêmica das exigências habilitatórias ora impugnadas revela descompasso estrutural e insanável com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 e com os preceitos constitucionais que conformam o modelo brasileiro de contratação pública.

O art. 5º da Nova Lei de Licitações consagra expressamente a competitividade e a isonomia como pilares estruturantes e inafastáveis do procedimento licitatório, erigindo-os à condição de vetores hermenêuticos e de parâmetros de validade de todos os atos administrativos praticados no curso do certame.

À luz de tais postulados, não se admite, sob qualquer pretexto ou justificativa, a criação de requisitos habilitatórios que, embora revestidos de aparente legitimidade técnica ou sanitária, resultem, na prática e de forma

objetivamente verificável, na restrição indevida do acesso de interessados efetivamente aptos à execução do objeto.

Como destaca, com a firmeza que o tema exige, José dos Santos Carvalho Filho:

"A competição é da essência da licitação; qualquer exigência que não seja indispensável à garantia da execução contratual deve ser repelida, sob pena de desnaturar o procedimento licitatório."
(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo).

O enunciado doutrinário acima transcrito encerra uma advertência de capital importância para a análise do caso concreto: a competição não é um elemento accidental ou contingente da licitação, mas constitui sua própria essência e razão de ser. Exigências que não se revelem estritamente indispensáveis à garantia da execução contratual adequada devem ser sistematicamente repelidas, sob pena de desnaturação do instituto e de comprometimento dos fins constitucionalmente atribuídos ao processo licitatório.

A Administração pode, e juridicamente deve, exigir garantias técnicas, sanitárias e operacionais adequadas para a consecução do objeto contratual. Todavia, tais exigências devem, em qualquer hipótese e sem exceção, observar três critérios materiais fundamentais e cumulativos, cuja inobservância acarreta a invalidade do requisito habilitatório:

O critério da **pertinência**, que exige relação lógica e direta entre a exigência e as características do objeto contratual;

O critério da **necessidade**, que impõe a demonstração de que o requisito é imprescindível à garantia da execução adequada, não sendo substituível por medida menos restritiva de resultado equivalente;

O critério da **proporcionalidade em sentido estrito**, que demanda equilíbrio entre o ônus imposto aos licitantes e o benefício efetivamente obtido pela Administração com a exigência.

No caso concreto sub examine, as exigências de registro empresarial prévio no CRN-4 e de licenciamento sanitário acompanhado de laudo de vistoria das instalações como condições de habilitação ultrapassam, de forma manifesta e juridicamente indefensável, os limites impostos pelos três critérios acima enunciados, gerando restrição territorial, econômica e burocrática objetivamente incompatível com o modelo constitucional e infraconstitucional de licitação vigente no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante de todo o exposto, é imperioso o reconhecimento da ilegalidade das exigências ora impugnadas, com a consequente determinação de supressão ou adequação das referidas cláusulas do instrumento convocatório, de modo a restabelecer a plena conformidade do certame com os princípios e regras que regem as contratações públicas no Brasil.

4. DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer-se seja a presente **IMPUGNAÇÃO RECEBIDA E JULGADA PROCEDENTE**, com efeito de reformar o instrumento editalício, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 1º, do art. 55, da Lei nº 14.133/21.

Caso não seja este o entendimento de V. Sa., requer-se o encaminhamento da presente impugnação à Autoridade Superior, para que aprecie seu mérito.

Nestes termos,

P. E. Deferimento.

São Paulo, 18 de fevereiro de 2026.

THALITA MARQUES MONTEIRO

OAB/SP 461.472