Assunto: Defesa à impugnação – Área demandante
Pregão Eletrônico nº 97/2026 – Processo nº1042/2026

Coube a área técnica analisar pedido de impugnação enviado pelo Sr. Paulo Frasson, referente ao Pregão Eletrônico nº97/2026 – Processo nº1042/2026, cujo objeto é exploração comercial de restaurante para fornecimento de refeições no Centro de Treinamento Paralímpico Brasileiro.

O pedido de impugnação apresenta questionamentos sobre procedimentos encontrados no Termo de Referência, especialmente quanto:

1. À exigência de igualdade dos preços unitários de almoço e jantar, diante da disputa por itens;
2. À suposta divergência entre os critérios de julgamento por item e por grupo;
3. À metodologia e aos critérios de avaliação da análise sensorial;
4. Ao planejamento da transição entre a atual contratada e a futura prestadora dos serviços;
5. À utilização da segunda cozinha e do refeitório denominado antiga biblioteca;
6. À delimitação das responsabilidades relativas ao atendimento de pessoas com deficiência e ao dimensionamento da equipe operacional.
7. Sobre a medição e como funciona o faturamento.

Em relação ao primeiro ponto, o impugnante questiona a exigência prevista no item 2.1.1 do Termo de Referência, segundo a qual os valores cobrados pelo almoço e jantar deverão ser iguais.

Inicialmente, é necessário esclarecer que a exigência não representa, por si só, restrição indevida à competitividade.

O CPB estabeleceu um modelo de contratação no qual os preços das refeições devem observar critérios uniformes, inclusive quanto aos valores praticados para os diferentes públicos que utilizam o restaurante, conforme disposto no item 2.1.2 do Termo de Referência.

A exigência de igualdade entre almoço e jantar constitui uma condição comercial previamente estabelecida, de conhecimento de todos os participantes, e não uma imposição direcionada a determinado fornecedor.

O fato de as refeições apresentarem composições ou horários distintos não impede que o contratante estabeleça uma política uniforme de preços para ambas.

Também não procede a interpretação de que a existência de preços iguais necessariamente inviabiliza a competição.
A condição pode ser atendida por todos os participantes, desde que o procedimento eletrônico seja estruturado de maneira compatível com a regra estabelecida.

Dessa forma, a exigência material do item 2.1.1 deve ser preservada, com o correspondente esclarecimento da operacionalização dos lances.

Não se justifica, entretanto, afastar uma condição comercial legítima em razão de uma possível inadequação da configuração do sistema eletrônico, que pode ser solucionada mediante adequação do procedimento.

Em relação ao segundo ponto que necessita de esclarecimentos, o impugnante sustenta que o edital apresenta divergência entre as expressões menor preço por item, menor preço por grupo e preço global.

O CPB esclarece que a intenção do procedimento é selecionar a proposta de menor dispêndio global para a execução integral do objeto, considerando os valores unitários das três modalidades de refeição e os respectivos quantitativos estimados.

O Termo de Referência estabelece, em seu item 2.1, a apresentação de valores para café da manhã, almoço e jantar. O valor global de cada proposta deve ser apurado mediante a multiplicação dos preços unitários pelos respectivos quantitativos estimados e posterior soma dos resultados.

Assim, a existência de preços unitários distintos entre café da manhã e as demais refeições não representa, por si só, incompatibilidade com o julgamento global.

O que deve ser observado é a classificação pelo valor total do grupo, e não a obrigação de que cada licitante apresente necessariamente o menor preço individual em todos os itens.

Essa interpretação é compatível com o artigo 34 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o julgamento por menor preço deve considerar o menor dispêndio para a contratação, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade.

Em relação a legitimidade da análise sensorial, foram anexados aos processos quais são os documentos utilizados para fazer a análise sensorial e qual a metodologia utilizada, assim como, a planilha com o descritivo de como realizar o cálculo da nota final.

Inicialmente, cumpre destacar que a análise sensorial possui finalidade técnica legítima e está diretamente relacionada à qualidade do objeto contratado.

O CPB não pretende avaliar preferências subjetivas de maneira arbitrária, mas verificar se as preparações oferecidas apresentam condições compatíveis com os padrões nutricionais, sensoriais e operacionais definidos no Termo de Referência.

O item 25 do Termo de Referência prevê:

- Análise sensorial por escala hedônica;
- Avaliação de cor e aparência;
- Avaliação de odor;
- Avaliação de gosto e sabor;
- Avaliação de consistência e textura;
- Aferição das temperaturas das preparações;
- Registro fotográfico;
- Elaboração de relatório técnico;
- Avaliação por três profissionais graduados em Nutrição e regularmente inscritos no respectivo Conselho Regional;
- Pontuação mínima de 90%.

O documento também indica como referências técnicas as normas ABNT NBR ISO 11.136/2016 e ABNT NBR ISO 13.299/2017.

A utilização desses parâmetros demonstra que a avaliação possui fundamentação técnica e está relacionada à verificação da qualidade do serviço.

Além disso, o Acórdão 529/2018, o TCU reconheceu que a exigência de amostras deve estar acompanhada de critérios objetivos e detalhados de apresentação e avaliação, com decisões tecnicamente motivadas, que nesse caso, mostra que análise sensorial é admissível com todos os seus anexos.

Há ainda Acórdão 2.763/2013 que reconheceu a possibilidade de prova de conceito como mecanismo de verificação da aderência técnica da proposta, desde que realizada com o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, e não como condição geral de habilitação, que no caso da análise sensorial poderá ser mantida como instrumento de avaliação técnica da proposta da primeira colocada, com convocação sucessiva das demais em caso de reprovação.

O impugnante ainda questiona a suficiência do planejamento para a substituição da atual empresa contratada.

O CPB esclarece que a transição foi planejada para ocorrer durante o período de recesso do Centro de Treinamento, justamente com o objetivo de reduzir os riscos de descontinuidade da alimentação.

O item 6.1 do Termo de Referência prevê que a atual contratada deverá atender até a última refeição do último dia de operação do Residencial, enquanto a nova empresa iniciará o atendimento na primeira refeição do primeiro dia previsto de operação.

O mesmo dispositivo permite que a nova contratada acesse as instalações com antecedência de até sete dias para treinamento e capacitação da equipe, limpeza dos ambientes, recebimento de mercadorias, armazenamento de alimentos e demais atividades relacionadas a operação.

Com isso, se tem que o primeiro dia de operação da cozinha e restaurante será no dia 11/1, com a necessidade de confirmação por parte do CPB.

O CPB será responsável por informar e dar as informações necessárias para a empresa fazer a transição e ter acesso ao Centro de Treinamento, uma pessoa será designada a acompanhar todo o processo de transição, para que faça a apresentação do local e acompanhe na operação dos equipamentos, informar as condições e realizar qualquer providência relacionadas ao novo contrato.

A ausência de um cronograma detalhado em anexo não significa inexistência de planejamento ou inviabilidade da transição.

O cronograma executivo poderá detalhar as etapas operacionais após a definição da vencedora, respeitando integralmente os prazos e condições divulgados no instrumento convocatório.

O quinto ponto direcionado a área técnica diz respeito a utilização do segundo restaurante, alegando que o Termo de Referência não define claramente seu regime de operação.

O CPB esclarece que a disponibilização de equipamentos e áreas de apoio deve ser interpretada em conjunto com a necessidade de atendimento às demandas variáveis do Centro de Treinamento.

O item 1.3 prevê que o serviço de buffet poderá contar com até quatro ilhas ou estações, conforme a demanda e o público dos eventos. O item 2.4.1 estabelece que a contratada deverá estar preparada para atender eventos que alcancem até 2.000 refeições diárias. Além disso, o item 19.5 estabelece o acionamento progressivo das linhas de distribuição conforme o quantitativo de pessoas atendidas.

A disponibilização de uma estrutura secundária permite ao CPB contar com infraestrutura de apoio para situações de maior demanda, eventos e necessidades operacionais específicas. A existência de uma segunda cozinha não significa, necessariamente, que haverá operação diária e independente desse espaço. É necessário distinguir a disponibilização patrimonial de equipamentos da obrigação de manter permanentemente uma segunda operação de restaurante.
A contratada deverá zelar pelos equipamentos disponibilizados e manter as áreas sob sua responsabilidade nas condições estabelecidas no contrato.

O objetivo é assegurar flexibilidade operacional, capacidade de atendimento e continuidade dos serviços em períodos de maior demanda.
Assim, não se justifica excluir a estrutura secundária do objeto apenas pelo fato de não representar uma segunda operação diária.

O restaurante principal constitui a estrutura regular de atendimento, sendo a estrutura secundária utilizada conforme determinação e necessidade operacional do CPB, que representa hoje cerca de 15 ativações por ano, número que não possui impacto operacional rotineiro e que será avisado com antecedência de pelo menos 24 horas, para que a empresa consiga fazer o planejamento da operação do espaço.

Em relação ao último ponto estabelecido, é sustentado que o Termo de Referência não define adequadamente as responsabilidades da contratada no atendimento aos comensais com deficiência.

O CPB considera esse aspecto particularmente relevante, uma vez que o Centro de Treinamento Paralímpico possui características que o diferenciam de um restaurante convencional.

Entretanto, não procede a alegação de que o Termo de Referência desconsidera as necessidades específicas desse público. O documento contempla diversas medidas de acessibilidade e adaptação.

1. Utensílios adaptados
O item 7.3 prevê talheres ergonomicamente adaptados, utensílios para destros e canhotos, adaptadores universais e talheres com cabos engrossados.
O quantitativo previsto é de 15 unidades de cada utensílio adaptado, considerando 5% da capacidade máxima de 300 leitos.

2. Adaptação das preparações
O Termo de Referência determina, quando necessário:

- Disponibilização de alimentos em consistência pastosa para atletas com dificuldade de deglutição;
- Disponibilização de alimentos cortados em tamanhos menores para atletas com limitações de movimento ou amputação de membros superiores;
- Oferta de alimentos isentos de glúten e lactose quando houver necessidade.

3. Atendimento e distribuição
O item 7.1 determina que os colaboradores da contratada realizem o porcionamento das preparações, informem os alimentos disponíveis e estejam preparados para esclarecer a presença de ingredientes potencialmente alergênicos. Essas obrigações demonstram que o modelo de operação foi concebido considerando as necessidades específicas dos usuários do Centro de Treinamento.

O dimensionamento da equipe deve considerar a demanda real, o número de linhas de distribuição, os quantitativos de refeições e as atividades efetivamente exigidas.

O item 23.1.2 apresenta parâmetros de dimensionamento operacional, enquanto o item 23.1 estabelece a obrigação de disponibilizar mão de obra suficiente para o atendimento.

O CPB pode exigir resultados e padrões de qualidade sem determinar a gestão interna dos empregados da contratada, especialmente porque o próprio Termo de Referência estabelece que os serviços serão prestados por resultado, sem dedicação exclusiva de mão de obra. Entende-se, portanto, que não há fundamento para exigir a criação de postos exclusivos de atendimento individualizado sem demonstração técnica de sua necessidade.

Em relação ao último ponto, conforme estabelecido nos itens 1.2 e 1.3 do Termo de Referência, a contratada será responsável não apenas pelo fornecimento dos alimentos, mas também pela preparação, disponibilização, organização e distribuição das refeições, mediante sistema de buffet franco-americano, com estrutura operacional compatível com a demanda e o público atendido.

Portanto, trata-se de contratação cujo resultado esperado não consiste simplesmente na aquisição ou entrega de gêneros alimentícios, mas na efetiva prestação de um serviço de alimentação, materializado pelo atendimento dos consumidores durante os períodos de funcionamento do restaurante. Essa distinção é fundamental para compreender o critério de medição e pagamento estabelecido pela contratante.

O critério de pagamento por refeições efetivamente servidas encontra respaldo na lógica da contraprestação contratual, segundo a qual a remuneração deve corresponder à efetiva execução do objeto contratado. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 5º, princípios como legalidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, transparência e interesse público, os quais orientam a definição dos critérios de execução, fiscalização, medição e pagamento dos contratos.

No presente caso, o Termo de Referência estabelece que os valores serão apresentados por refeição, diferenciando café da manhã, almoço e jantar, conforme item 2.1, mais importante, o item 2.1.3 determina expressamente:

"O CPB pagará exclusivamente as refeições previamente autorizadas e
identificadas em seus controles de hospedagem, eventos, ordens de serviço ou instrumento equivalente."

O dispositivo deve ser interpretado em conjunto com os itens 2.2, 2.3 e 2.4, que estabelecem quantitativos estimados e deixam claro que as previsões de demanda não representam compromisso de consumo ou obrigação de pagamento pela totalidade das quantidades informadas, assim, a autorização prévia constitui condição necessária para que uma refeição possa ser faturada ao CPB, mas não transforma, isoladamente, uma previsão de atendimento em serviço efetivamente prestado.

Para fins de medição e pagamento, deverá ser comprovado que o consumidor autorizado efetivamente compareceu ao restaurante e recebeu a refeição correspondente durante o período de atendimento, com isso, uma solicitação de alimentação somente poderá ser considerada efetivamente atendida quando houver a efetiva disponibilização e entrega da refeição ao respectivo consumidor, durante o serviço de café da manhã, almoço ou jantar, a simples inclusão de determinado quantitativo em uma ordem de serviço, controle de hospedagem ou planejamento de evento não caracteriza, por si só, a prestação integral do serviço.

A interpretação acima é especialmente pertinente em serviços de buffet, nos quais existe diferença operacional entre preparar alimentos para uma quantidade estimada de pessoas e efetivamente servir refeições aos consumidores.

O entendimento do TCU reforça que quantitativos estimados servem ao planejamento e à formação do valor estimado da contratação, não constituindo, automaticamente, obrigação de pagamento por quantidades não executadas.

Todos os métodos de controle e formas de mitigar eventuais desperdícios e perdas financeiras foram colocados na resposta ao pedido de esclarecimentos publicados pelo CPB.

Diante de todo o exposto, o Comitê Paralímpico Brasileiro entende que as exigências técnicas do Termo de Referência encontram fundamento nas características específicas do objeto, especialmente na necessidade de garantir alimentação adequada a atletas de alto rendimento, qualidade nutricional, segurança alimentar, acessibilidade e continuidade dos serviços.

A impugnação não demonstra que a totalidade das exigências seja ilegal ou que exista direcionamento do procedimento a determinado fornecedor. As condições estabelecidas são aplicáveis indistintamente aos participantes e buscam assegurar que a futura contratada possua capacidade técnica e operacional compatível com a complexidade da operação.

São Paulo, 10 de novembro de 2026.

Diego José Seixas Giardino
Residencial
Comitê Paralímpico Brasileiro