



RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

TERMO: Decisório.

ASSUNTO/FEITO: Resposta a Impugnação ao edital do PREGÃO ELETRÔNICO N°. 2024121601PE - PROCESSO N° 22110001/24.

OBJETO: AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADO A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL VINCULADA A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JAGUARIBARA-CE.

IMPUGNANTE: SW DE LIMA CARDOSO, inscrita no CNPJ sob n°. 20.375.092/0001-00.

PREÂMBULO:

A AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRA do Município de JAGUARIBARA, vem encaminhar o resultado do julgamento de impugnação ao edital supra, impetrado pela pessoa jurídica SW DE LIMA CARDOSO, inscrita no CNPJ sob n°. 20.375.092/0001-00, aduzimos que a presente impugnação foi interposta dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei 14.133/21, conforme:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Da competência para decidir sobre o pedido de impugnação ao edital, conforme prevê o Decreto Municipal n°. 651/2024 de 09 de maio de 2024 que regulamentou a aplicação da lei 14.133/21 no âmbito da administração municipal, compete ao Agente de Contratação tal atribuição.

DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO:

Os pressupostos de admissibilidade desta espécie de Impugnação Administrativa, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, são eles principalmente: a manifesta impetividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório.

A petição do inconformismo foi protocolada em atenção ao requisito extrínseco da impetividade, uma vez que a abertura da sessão pública está marcada para o dia 08/01/2025, conforme errata ao edital e a impugnação foi protocolada por meio do sistema da plataforma compras.m2atecnologia.com.br, no dia 02/01/2025, conforme previsto no item 8.3 do edital. Logo, é evidente que fora cumprido o prazo previsto no edital do certame e no Art. 164 da Lei 14.133/21.

SÍNTESE DO PEDIDO:

A impugnante questiona as exigências do edital entendendo que foi estipulado um o curto prazo para apresentação das amostras, com fichas e laudos, prazo de 02 (dois) dias entende prazo exíguo para emissão dos laudos pelos laboratórios, pede a ampliação do prazo para apresentação das amostras para 10 (dez) dias úteis.

Por fim, alega possível a restrição concorrencial para os itens 44 do lote VI e 45 do lote IV, respectivamente pão de hot dog com mandioquinha e charque de fígado bovino sob a alegação de haver





raríssimos fabricantes, fato que prejudica a competitividade, restringindo ilegalmente, o universo de participantes. Pede para que sejam revisadas as exigências dos itens 44 e 45 e sejam informadas as marcas e as empresas que foram contatadas nas cotações para basear o termo de referência.

Ao final pede que seja o Edital retificado, para que seja ampliado o prazo para apresentação das Fichas Técnicas e Laudos para, no mínimo, 10 (dez) dias úteis; pede ainda que seja o Edital retificado, para que sejam revisadas as exigências dos itens 44 e 45 e que sejam informadas as MARCAS das cotações de preços realizadas.

DO MÉRITO:

RELATIVO AO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS E DOS LAUDOS, FICHAS.

Verifica-se que a exigência impugnada se refere à exigências prevista no item 11 e subitens do Termo de Referência do edital, que trata da o interessado classificado provisoriamente em primeiro lugar no qual deverá apresentar amostras, juntamente com Ficha técnica, com informações sobre a composição nutricional do produto e Laudo microbiológico e Físico-Químico realizados por laboratório qualificado, conforme regulamentos de inspeção industrial e sanitária dos produtos, ao qual se caracteriza como medida de controle de qualidade e aprovação.

A exigência de amostras se destina deverasmente a conferência e atestação da qualidade dos produtos apresentados, ou a serem ofertados pelas licitantes participantes, com o exigido no edital egeedor, de modo a verificar se estes satisfazem ao edital, ou seja, se cumprem os requisitos mínimos exigidos.

A exigência de amostras nos Pregões em questão é legal, tendo em vista que estão sendo licitados como critério de verificação da conformidade da proposta classificado em primeiro lugar com os requisitos do edital.

Igualmente, veja-se que o Ministério da Educação, por meio do Conselho Deliberativo do **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)** estabeleceu critérios importantes para a entrega de alimentação escolar segura e nutritiva às crianças e adolescentes que frequentam escolas públicas, tendo feito por meio da aprovação da **Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020**, da qual extrai-se os seguintes dispositivos:

Art. 5º São diretrizes da Alimentação Escolar:

(...)

VI – o direito à alimentação escolar, visando **garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos**, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

Art. 41 A EEx ou a UEx **poderá prever em edital de licitação ou na chamada pública a apresentação de amostras pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para avaliação e seleção do produto a ser adquirido**, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias, imediatamente após a fase de homologação.

Art. 42 Cabe às EEx ou às UEx **adotar medidas de controle higiênico-sanitário que garantam condições físicas e processos adequados às boas práticas de manipulação e processamento de alimentos na aquisição, no transporte, na estocagem, no preparo/manuseio e na distribuição de alimentos aos alunos atendidos pelo Programa.**





Está claro que as normativas nacionais que dispõem sobre a alimentação escolar são no sentido de buscar assegurar às crianças destinatárias da alimentação, o melhor cenário possível de segurança alimentar, afastando tanto quanto possível, por todos os meios disponíveis, riscos de contaminação e prejuízo à saúde dessas crianças. Veja-se que para os alunos de escola pública, a alimentação escolar, em muitos cenários, é composta pelas principais refeições que essas crianças vão consumir ao longo do dia, talvez a única. Logo, não é aceitável que o Poder Público adquira e ofereça às crianças alimentos com qualquer grau de impropriedade.

Assim, em busca de garantir a segurança dos alunos, o próprio Ministério da Educação, principal órgão federal de atuação relativamente à educação nacional, propõe e expressamente admite, no art. 41 da Resolução nº 06/2020 transcrito acima, que as Secretarias de Educação estipulem a necessidade de entrega de amostras de alimentos em edital de licitação de compra de refeição escolar, sempre amparados por laudos emitidos por laboratórios qualificados. Igualmente, impõe às Secretarias de Educação o encargo de zelar, com medidas de controle higiênico-sanitário, pela adequação dos gêneros alimentícios adquiridos.

A base legal encontra-se no art. 17, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/21, para além de outros dispositivos previsto na nova lei de licitações, na fase de julgamento das propostas, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência. Ora, só podemos analisar a qualidade e as especificações dos produtos ofertados pelos licitantes, através da apresentação de amostras dos mesmos. Desse modo, percebe-se claramente que a apresentação de amostras diz respeito única e exclusivamente à fase de julgamento.

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

[...]

IV - de julgamento;

[...]

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante **poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.**

Art. 41. **No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:**

[...]

II - **exigir amostra** ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, **na fase de julgamento das propostas ou de lances**, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, **desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;**

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

[...]

§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, **na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor**, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.





O Tribunal de Contas da União tem inúmeros precedentes no sentido de confirmar a aceitabilidade da exigência de entrega de amostras do objeto que se pretende contratar, desde que a exigência recaia tão somente no licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, exigência atendida pelo edital. Decidiu o TCU:

“(…) Nesse passo, entendeu o relator que a exigência de amostras, quando requerida apenas do licitante classificado em primeiro lugar, é perfeitamente compatível com as peculiaridades da modalidade pregão, já que “garante a presteza, a perfeição e a eficiência do procedimento sem comprometer a sua celeridade”. **Ademais, no que respeita à alegação de que o pregão eletrônico seria inviável na hipótese sob exame, consignou que “além de ampliar a competição, o pregão eletrônico não é incompatível com a exigência de amostras, caso o gestor considere-a indispensável, devendo, contudo, caso se trate de aplicação de recursos federais, exigi-la apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.”** Nesses termos, o Tribunal, ao acolher a tese da relatoria, negou provimento ao recurso, mantendo inalteradas as determinações questionadas. **Acórdão 2368/2013-Plenário**, TC 035.358/2012-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 4.9.2013.” (Informativo TCU nº 167, período 03 e 04 de setembro de 2013.)

Na fase de habilitação, é ilegal a exigência de apresentação de laudos de ensaios técnicos para comprovação de qualidade de insumo ou produto. Desde que previsto no instrumento convocatório, na fase de propostas a Administração pode exigir, do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, em *prazo* razoável e suficiente para tal, a apresentação de *amostra* do produto ou insumo, acompanhada dos laudos técnicos necessários a comprovar a qualidade do bem a ser fornecido.

Acórdão 538/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Algumas das outras medidas disponíveis para garantir o bom estado dos alimentos e sua compatibilidade com a demanda do órgão licitante são: a informação dos valores nutricionais e a entrega de laudos microbiológicos e físico-químico. Tais exigências não são inovadoras em termos de licitação, pois a mesma espécie e vem sendo replicada pelos mais diversos entes federativos, recebendo a chancela dos Tribunais de Contas.

Portanto, a apresentação de fichas técnicas, laudos e demais informações na fase de julgamento e aceitação das propostas de preços, se mostra oportuna, haja vista o objeto a ser adquirido. Nesse sentido a exigência de amostras, nada mais é que o zelo da Administração Pública em contratar o objeto licitado dentro da qualidade esperada no instrumento convocatório e nos termos da legislação em vigor. Esta exigência se traduz em dever da Administração Pública e não apenas faculdade, sendo inviável sua omissão. A doutrina comunga deste entendimento, haja vista a prioridade da contratação compatível com a necessidade proposta, especialmente em se tratando de alimentação.





Acrescenta-se ainda, a importância da apresentação de ficha técnica e laudo emitido por laboratório acompanhados da amostra, conforme cita o ACÓRDÃO N° 8266/2013 - TCU - I a Câmara, no qual citamos a aquisição de gêneros alimentícios por analogia com a alimentação escolar, vejamos:

(...) 9.3.4 - falta de ficha ou declaração com informações sobre a composição nutricional do produto, com laudo de laboratório qualificado e/ou laudo de inspeção sanitária dos produtos, na compra de gêneros alimentícios com utilização dos recursos do FNDE, contrariando o artigo 15 da Resolução/FNDE/CD 32/2006. ACÓRDÃO N° 8266/2013 - TCU - I a Câmara, TC 019.551/2011- 8, Relator: Ministro José Múcio Monteiro, 19/11/2013.

Veja-se ainda que até mesmo o prazo concedido para a entrega da amostra, do laudo e da ficha técnica, no qual é objeto de questionamento por parte da impugnante, estão em compatibilidade com o normalmente praticado por outros órgãos e pelo que vem sendo entendido como razoável pelos Tribunais de Contas, conforme precedente do Tribunal de Contas de São Paulo a seguir apontado:

TC-000756/989/16-6 - Apresentação de amostra, de ficha técnica, e de análise microbiológica do produto está prevista para cumprimento pelo vencedor e, à míngua de prova inequívoca de que o prazo estabelecido (três dias) é insuficiente, ou de que a disputa, à conta da obrigação “pode estar direcionada a uma determinada empresa já detentora dos referidos documentos”, não anima ordenar a sustação. **A respeito da crítica lançada sobre a regra que trata das amostras, observo que a exigência está dirigida apenas ao vencedor da disputa, que terá 48 (quarenta e oito) horas para a sua apresentação, previsão que não desborda da jurisprudência.**

O item 11.2 do Termo de Referência do edital não se trata, portanto, de disposição imitadora da concorrência, mas de norma que viabiliza à aferição da compatibilidade do objeto ofertado pela empresa e daquilo que fora demandado pelo Poder Público. Entendemos, portanto, que se trata de prazo razoável praticado regularmente por este município de outras contratações, no qual citamos o PREGÃO ELETRÔNICO N° 2023120401PE realizado ano de 2023.

Não há que se falar sobre direcionamento do certame pois as exigências do edital não restringem a competitividade do caráter licitatório de forma desmesurada.

Destarte, quedam esvaziadas de arcabouço fático e jurídico as razões apresentadas pela impugnante, não havendo que se falar em favorecimento ou direcionamento da licitação, o que somente ocorreria caso este Agente de Contratação/Pregoeiro(a) acatasse sua impugnação ora tratada.

De qualquer modo, a avaliação de amostras é uma das alternativas de que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação. Na prática, o procedimento propicia ao gestor um contato inicial com o produto a ser adquirido, ou, na maioria dos casos, com uma unidade idêntica, em princípio, àquelas que serão entregues após a celebração do contrato. Nessa oportunidade, o gestor poderá proceder a uma avaliação do produto e/ou a uma gama de testes previamente definidos, com o objetivo de verificar a aderência do produto ofertado aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório.

Cumprir informar que a disposição editalícia acerca do tema prazo é ato discricionário da Administração Pública, cujo é prerrogativa do Poder Público, observando os critérios de conveniência e oportunidade, adotar o que entende atender suas necessidades, utilizando-se da faculdade de escolha, contudo, sem deixar de observar os limites impostos pela Lei, bem como não pode estar em





desconformidade com as práticas de mercado em relação ao produto dentro do limites de razoabilidade e urgência para a contratação.

Dessa forma, não se vislumbra que as condições previamente estabelecidas no edital como causa limitadora de competição, uma vez que a sujeição aos prazos inicialmente previstos para participação no certame é critério objetivo e exigência comum a todos os eventuais interessados.

DAS ALEGAÇÕES DE RESTRIÇÃO CONCORRÊNCIAL PARA OS ITENS 44 DO LOTE VI E 45 DO LOTE IV

Quanto às definições das especificações em questão trazemos à baila o que determina o art. 40 e seus incisos da lei 14.133/21, ao tratar do planejamento das compras, sendo:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

- I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
- III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
- IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
- V - atendimento aos princípios:
 - a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
 - b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
 - c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

É certo que não pode a administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que estes tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

Portanto, não resta dúvida da discricionariedade da administração pública, por meio de sua autoridade competente, na escolha da especificação do objeto da licitação. Também não existe qualquer tipo de restrição de participação, pois os interessados têm conhecimento prévio das especificações previstas no Termo de Referência (Anexo I do edital), restando tempo suficiente para se adequarem, caso seja necessário.

Desse modo não restou comprovado que parte das especificações detalhadas do bem, muito menos a empresa impugnante apresentou provas para suas alegações referente a qualquer restrição a competitividade no mercado, não apresentando qualquer meio de prova pra tais afirmações. Não foram apresentados qualquer indício que macule o caráter competitivo do processo, uma vez que tais





Estado do Ceará
Poder Executivo Municipal

Prefeitura Municipal de Jaguaribara



especificações pela sua complexidade levou o setor competente deste órgão a pesquisar de forma muitas detalhada e minuciosas tais características de acordo com os padrões de desempenho do mercado.

Desse modo afirmamos tecnicamente que as especificações foram definidas com o objetivo de atender as necessidades da unidade demandante não havendo necessidade de retificação ao edital.

Com relação a possível restrição no mercado dos itens e ao pedido da empresa para divulgar as marcas indicadas nas pesquisas de preços, consultamos as cotações, cujo fora elaboradas através contratações semelhantes, conforme Artigo 23 da Lei 14.133/2.021 realizados através de um software de gerenciamento das cotações de preços e compras governamentais para prefeituras e diversos órgãos públicos, onde acessamos aos processos e foi verificado que os itens eram de marcas e descrição que não eram compatível com os itens 44 (pão hot dog com mandioquinha) e 45 (Charque de Fígado Bovino Salgado e Seco)

A licitação é o instrumento de seleção que a Administração Pública se utiliza, objetivando obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses, é certo que o sentido de “vantajosa” não é sinônimo de mais econômica financeiramente, já que, a licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentem as melhores condições para atender a reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade etc).

É certo que não pode a administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que estes tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Atender ao pedido para reformulação ao edital relativo na forma requerida pela empresa estaria a administração por ferir o princípio da igualdade e impessoalidade para satisfação dos interessados.

Destaca-se que a Administração tem o dever de precaver-se contra eventuais empresas que frustrarem a contratação futura por não serem técnica e economicamente aptas a execução do serviço. Vale frisar que busca-se no mercado empresas especializadas no ramo, tentando sempre conter a participação de aventureiros. O Poder Público deve valer-se de seu direito de discricionariedade para garantir seja realizado o melhor procedimento aquisitivo adequando preço e qualidade, entretanto, essa discricionariedade não pode causar restrições a competitividade.

Relativo ao pedido de encaminhamento das peças aos órgãos de fiscalização, informamos que a cópia integral dos autos do processo será fornecida dentro dos prazos legais de acesso à informação. Lembra ainda que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e o Ministério Público já possuem acesso ao acompanhamento do processo por meio do Portal de Licitações dos Municípios (site do próprio TCE-CE) e do Portal da Transparência do Município (site oficial da Prefeitura Municipal), bem como os interessados e os demais cidadãos (ãs).

Destarte, conota-se que a descrição dos 44 (pão hot dog com mandioquinha) e 45 (Charque de Fígado Bovino Salgado e Seco), são pouco usuais no mercado, sendo causa limitadora de competição, uma vez que os itens da forma descrita, não encontram-se em grande número de produtores/fabricantes/distribuidores no mercado.

Após a avaliação da Agente de Contratação/Pregoeira dos fatos supostamente impugnáveis, preservando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa,





Estado do Ceará
Poder Executivo Municipal

Prefeitura Municipal de Jaguaribara



da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, considera-se parcialmente procedente o pedido de impugnação ora apresentado.

DECISÃO:

Isto posto, após análise, sem nada mais evocar, as razões impugnadas apresentadas pela empresa: **SW DE LIMA CARDOSO**, inscrita no CNPJ sob nº. **20.375.092/0001-00**, RESOLVO: **CONHECER** da impugnação para no mérito **CONCEDER-LHE PARCIAL PROVIMENTO** dos pedidos formulados.

Jaguaribara-CE, 07 de janeiro de 2025

Assinado eletronicamente
Darilene Queiros de Figueiredo
Pregoeira

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CÂMARA PARA O QR CODE AO LADO
PARA VERIFICAR A AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 326-738-2826
PÁGINA: 8 DE 9 - DARILENE QUEIROS DE FIGUEIREDO - CPF: 002.207.333-76



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CÂMERA PARA O QR CODE AO LADO
PARA VERIFICAR A AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 326-738-2826
PÁGINA: 9 DE 9 - DARILENE QUEIROZ DE FIGUEIREDO - CPF: 002.207.333-76

