



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO**

Referência: Pregão Eletrônico Nº 031/2023-SEDUC

O presente tem por finalidade tratar do direito de reposta ao Pedido de Impugnação ao Edital, interposto pela empresa **S W DE LIMA CARDOSO**, inscrita no CNPJ sob o nº 20.375.092/0001-00, representada pelo(a) Sr(a). Sérgio Wilker de Lima Cardoso, Representante Legal, doravante denominado Impugnante, referente ao Pregão Eletrônico nº 031/2023-SEDUC, cujo objeto é a **Aquisição de gêneros alimentícios, para a merenda escolar da rede municipal de ensino, junto a Secretaria de Educação e Cultura do município de Guaraciaba do Norte-Ce.**

**I - DA ADMISSIBILIDADE:**

Observemos o que nos orienta o Decreto nº 10.024/2019, em seu Art. 24:

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

No tocante ao Edital, este traz as orientações para os pedidos de impugnação em seu item 13.2, fazendo referência quanto ao prazo no item 13.2.1, senão vejamos:

**13.2. Critérios para pedidos de IMPUGNAÇÃO**

13.2.1. Até 03 (três) dias úteis, antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

Desse modo, observa-se que a Impugnante protocolou sua petição através de campo próprio do sistema (BLL) no dia 12/01/2024, e considerando que a abertura da sessão pública está agendada para o dia 19/01/2024, a presente Impugnação apresenta-se **TEMPESTIVA**.

**II - DOS PONTOS QUESTIONADOS**

A impugnante acima epigrafada questiona três situações distintas, quais sejam:

A **primeira** é quanto ao critério de julgamento do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, em detrimento do MENOR PREÇO POR ITEM. Alega que os itens não guardam proporção entre si e restringem a participação de diversos possíveis fornecedores.

A **segunda** situação diz respeito a forma de apresentação das amostras, alegando que o prazo de 03 (três) dias úteis é insuficiente para os fornecedores providenciarem a



Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
CEP: 62.380-000 Guaraciaba do Norte - Ceará  
Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



entrega das amostras junto com os laudos físico-químicos e microbiológicos.

E a **terceira** situação está relacionada as especificações de alguns itens do edital, os quais foram citados na peça impugnatória, e que segundo a Licitante estaria o edital atacado direcionado de forma irregular para determinadas empresas.

A Impugnante assenta em suas razões que o Edital do procedimento licitatório em epígrafe apresenta suposto vício em sua composição porque restringe a concorrência ao exigir amostras, ficha técnica e laudo microbiológico e físico-químico para atestar a garantia dos alimentos oferecidos. Sustenta ainda que o prazo para apresentação das amostras de 03 (três) dias úteis, juntamente com o laudo microbiológico e físico-químico é exíguo, limitando a participação no presente certame.

Alega que no estado do Ceará o único laboratório acreditado para a emissão de laudos físico-químico e microbiológico é o NUTEC, e este dá o prazo de 30 (trinta) dias úteis, para que possa entregar os referidos Laudos, não havendo possibilidade de empresas interessadas apresentem tal documento no prazo previsto no edital.

Ao final, requer o provimento da Impugnação para a reforma do Edital, com o intuito de alterar o critério de julgamento para MENOR PREÇO POR ITEM ou realizar uma nova divisão por lotes mantendo em cada um apenas os itens que guardarem semelhança. Requer também a revisão das exigências no tocante à apresentação das amostras, especialmente, no que se refere aos prazos e especificações para apresentação das Fichas Técnicas e Laudos dos itens apontados na presente Impugnação.

Solicita ainda, no caso da CPL entender por manter as especificações dos Itens atacados, que seja apresentado o ESTUDO TÉCNICO, assinado pelo responsável técnico do setor de alimentação do município de Guaraciaba do Norte-CE, que justifica a manutenção das referidas exigências, bem como, indique as marcas que foram cotadas e utilizadas para embasar o termo de referência que faz parte do edital regulador do certame.

### III - DO MÉRITO

Antes, porém, de enveredar no mérito da questão, sobreleva destacar que, compete à administração estabelecer diretrizes do que pretende, especificando o objeto que deseja licitar e os requisitos que venham assegurar o melhor desempenho sem riscos de não atender as suas necessidades.



Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
CEP: 62.380-000 Guaraciaba do Norte - Ceará  
Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



Cumprе ressaltar que, o procedimento licitatório é disciplinado pela sucessão de atos administrativos pré-ordenados, sob o comando do imperativo legal das normas contidas na Lei Federal nº 10.520/2002.

Também se considera que, é facultada à administração a liberdade de escolha do momento oportuno para realização do procedimento licitatório, da escolha do objeto que atenda às suas necessidades, das especificações e das condições de execução do futuro contrato.

Nos ensinamentos do memorável mestre Hely Lopes Meirelles, quando leciona com brilhante sabedoria, que a lei ressalva a liberdade para a administração definir as condições da contratação administrativa, destacando com bastante propriedade, *in verbis*:

“A liberdade de escolha da administração se efetiva em um momento preparatório e inicial da licitação. Uma vez exercitada essa liberdade, exaure-se a discricionariedade e não mais pode ser invocada. Assim, a **administração tem liberdade para escolher as condições sobre o futuro contrato**. Porém, deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas” (Comentário À Lei de Licitações e Contratos, AIDE, 3º Ed/94)”

Partindo dessa prerrogativa, a administração, através de sua Secretaria competente, elaborou as especificações do objeto pretendido, bem como o seu critério de julgamento, visando tão somente o atendimento às necessidades da unidade demandantes. E vejamos que em harmonia com os ensinamentos do Ilustre Hely Lopes Meirelles a escolha da forma de julgamento se deu em momento anterior a elaboração do Edital e Termo de Referência. Destacamos aqui trecho do Estudo Técnico Preliminar - ETP, onde se deu a opção pelo critério de julgamento, conforme segue:

**10. Justificativas para o Parcelamento ou não da Solução:**

**10.1.** O art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, dispõe: “As obras, serviços e compras efetuados pela Administração serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”.

**10.2.** Para formação dos Lotes a Administração agiu com cautela, razoabilidade e proporcionalidade classificando os itens por categoria, guardando compatibilidade entre si e as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa, além de não ocasionar restrições na concorrência, e ainda obedecendo a legislação vigente.

**10.3.** A ordem instituída no dispositivo é clara no sentido de que o objeto seja parcelado a fim de melhor aproveitar os “recursos disponíveis no mercado” e de ampliar a “competitividade” do certame. No caso em questão, o objeto da contratação será composto por 14 Lotes, julgados pelo preço unitário orçado pela administração. Para fins de classificação, será considerado o **menor preço**. Neste sentido, esclarecemos que nossa análise aponta para o **PARCELAMENTO** do objeto para melhor aproveitamento da economia de escala.



Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
CEP: 62.380-000 Guaraciaba do Norte - Ceará  
Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



Resta claro que houve um planejamento prévio para que a Administração optasse por esse critério de julgamento. Percebe-se, inclusive que foram tomados os cuidados descritos na peça impugnatório com relação a formação dos lotes, ou seja, a Administração agiu com cautela, razoabilidade e proporcionalidade classificando os itens por categoria, guardando compatibilidade entre si e as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa, além de não ocasionar restrições na concorrência, e ainda obedecendo a legislação vigente.

Há que se convir que a divisibilidade, sempre que possível, dos lotes de uma disputa em vários itens, é salutar, haja vista que há uma suposta ampliação do número de participantes de um certame.

Procedendo a uma análise mais concreta, efetiva e necessária, chega-se à conclusão que, no caso em tela, a divisibilidade não trará maior efetividade de participação ao certame, e mesmo que tal fato ocorresse, a maior prejudicada com a referida decisão seria a própria Administração Pública.

Convém frisar que os lotes do edital questionado, possuem relevância e conexão entre si. E há objetivo para tal agrupamento.

A primeira, aumentar o desconto oferecido pelas empresas licitantes devido ao ganho de escala no fornecimento de um maior número de itens, o que, certamente, será traduzido em menores preços em sua proposta global, além de garantir o cumprimento do cronograma de entrega proposto no edital, pois caso os itens fossem divididos entre vários licitantes, qualquer atraso por parte de um deles, comprometeria todo o planejamento desta Administração.

A segunda, trata-se de maior vantajosidade para a administração pública no que tange ao gerenciamento dos contratos administrativos firmados com os fornecedores.

Assim, sendo um dever da Administração a melhor e mais eficiente gestão das receitas públicas, resta diáfano, que o julgamento em lotes, e não por itens, é a escolha mais vantajosa para a Administração, pelas questões acima citadas.

Nas lições do ilustre Professor Jorge Ulisses Jacoby, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, o mesmo define de forma decisiva à cerca da questão apontada pela Impugnante:

“Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido".

Marçal Justen Filho ensina a importante lição:

“A expressão legislativa sintetiza todas essas considerações quando estabelece que a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Significa que o critério para decisão de cada fase deve ser a vantagem da Administração. (Marçal Justen Filho, Comentários, cit., p. 69.)

Cada vez mais festejado, o princípio da economicidade, foi ampliado no universo de competências e atribuições do Sistema Federal de Controle Externo pela Constituição Federal de 1988, (arts. 70 a 75). Nesse contexto, cumpre-nos ressaltar que o Processo em questão, cumpre com todos os requisitos para a obtenção da proposta mais vantajosa, destacando que a proposta mais vantajosa não pode se configurar apenas como a de menor valor, mas aquela que apresenta maiores vantagens à Administração em qualidade, eficiência e logística.

A economicidade se vincula, no domínio das ciências econômicas e de gestão, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. Nesse sentido, parece relevante, em um primeiro momento, uma pequena amostra doutrinária do aspecto conceitual da questão em tela:

Régis Fernandes de Oliveira explica que:

“Economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício”. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de HORVATH, Estevão, e TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. Manual de Direito Financeiro, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 94.)



Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
CEP: 62.380-000 Guaraciaba do Norte - Ceará  
Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



Fernando Rezende, dissertando sobre a natureza político-econômica das despesas públicas, argumenta que:

“Além da quantificação dos recursos aplicados em cada programa, subprograma ou projeto, a efetiva implantação do orçamento-programa depende, ainda, da aplicação de métodos apropriados para a identificação de custos e resultados, tendo em vista uma correta avaliação de alternativas. No caso de empreendimentos executados pelo setor privado, a escolha entre alternativas para atingimento dos objetivos do grupo é, normalmente, feita mediante comparações entre taxas de retorno estimadas para cada projeto, com a finalidade de estabelecer qual a alternativa que oferece os melhores índices de lucratividade. No caso de programas governamentais, o raciocínio é semelhante, recomendando-se, apenas, substituir a ótica privada de avaliação de custos e resultados (lucros) por uma abordagem que procure revelar os custos e benefícios sociais de cada projeto. Nesse caso, ao invés do critério de seleção referir-se à maximização de lucros, refere-se à maximização do valor da diferença entre benefícios e custos sociais” (grifo nosso)

Para esta Administração verificou-se que é mais vantajoso agrupar os produtos licitados em lotes, evitando assim, ainda que por via oblíqua, problemas comumente enfrentados com entrega dos materiais, pois sabemos que em razão da grande quantidade licitada, a aquisição *individual* de cada pode tornar-se inviável na prática.

Tratando-se de aquisição de 26 itens, desconsiderando a divisão em cotas reservadas e exclusivas, a possibilidade de julgamento individual revela-se desvantajosa quando abrimos a oportunidade de diversas empresas diferentes sagrarem-se vencedoras, uma para cada item.

Por simples razões de mercado, este fator fomenta a inadimplência de algumas empresas quanto ao fornecimento dos produtos, posto que torna-se desvantajoso fornecer *um único item* em razão dos custos inerentes ao fornecimento, especialmente o frete.

Podemos também analisar a mesma hipótese, considerando a participação de várias empresas, em que uma delas venha sagrar-se vencedora em apenas *um único item*. A mesma dificuldade será enfrentada. Ou seja, mesmo cotando todos os itens individualmente, a licitante fica sujeita a vencer apenas *um único*, contraindo a obrigação de fornecê-lo, o que na prática nem sempre ocorre, como podemos atestar, pois esta Municipalidade já passou por problemas semelhantes.

A aquisição dos produtos do presente certame através do critério “*menor preço por lote*” é uma prática que tem demonstrado sucesso para a Administração Municipal,



Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
CEP: 62.380-000 Guaraciaba do Norte - Ceará  
Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0

Documento poderá ser autenticado em <https://portal.municipios.com/sistema/validacoes/validar-documentos.asp> utilizando a chave: A94E9029792E52DECAC89A6D76C6AEB4



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



consignando considerável redução dos preços, sem registrar qualquer problema com o fornecimento dos produtos, garantindo a satisfação do interesse público, razão pela qual esta foi a forma prevista no instrumento convocatório.

As alegações da ora Impugnante caberiam mais, ao nosso sentir, para um certame em que todos os produtos fossem agrupados em 01 (um) único lote, com critério de julgamento de menor preço global.

Obviamente a discricionariedade inerente a alguns atos e decisões administrativas não é absoluta, ou seja, não pode ser erigida em detrimento de direito de terceiros, ou quando venha a ferir princípios jurídicos inerentes. Contudo, no presente caso, não verificamos o prejuízo alegado.

Vale explicitar ainda, que o presente certame dividiu os produtos a serem adquiridos em 14 (quatorze) lotes que, para um município do porte de Guaraciaba do Norte-CE, é um número representativo, havendo a possibilidade de termos até quatorze licitantes vencedores, o que não configura em hipótese alguma, restrição a competitividade.

Ressalte-se ainda que as cotações realizadas demonstram que os fornecedores do mercado local e regional possuem todos os itens que formam os lotes, não havendo qualquer reclamação por partes destes, configurando viabilidade para a adoção do critério de julgamento por lotes em detrimento do julgamento por itens.

No que tange às alegações apresentadas pela licitante quanto as condições de apresentação das propostas, tem-se que a licitante vencedora deve apresentar amostras dos itens especificados nos lotes, bem como ficha técnica e laudo microbiológico e físico-químico, como estabelece o item 17.1.5.4 do Termo de Referência do Edital ora discutido, *in verbis*:

17.1.5.4 - Deverá ser apresentados junto das amostras, as respectivas fichas técnicas, laudo físico - químico e laudo microbiológico do ano 2022/2023, para uma avaliação mais específica dos gêneros a serem fornecidos pela contratada.

Em atenção ao caráter técnico da exigência, esta comissão solicitou à Secretaria de Educação e Cultura, órgão licitante, informações sobre a necessidade da disposição editalícia transcrita acima, tendo sido instruído que o objetivo de tal exigência é avaliar a qualidade dos produtos que se pretende adquirir, aferindo se estão compatíveis com o demandado no edital e se estão próprios para consumo.

Igualmente, veja-se que o Ministério da Educação, por meio do Conselho



Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0

Documento poderá ser autenticado em <https://portal.municipios.com/sistema/validacoes/validar-documentos.asp> utilizando a chave: A94E9029792E52DECAC89A6D76C6AEB4



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



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 oferte 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 acreditados. Igualmente, impõe às Secretarias de Educação o encargo de zelar, com medidas de



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



controle higiênico-sanitário, pela adequação dos gêneros alimentícios adquiridos.

A exigência de entrega de amostras está sedimentada na prática e na jurisprudência como admissível para casos similares, recebendo inclusive o respaldo do art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 7º, do Decreto Federal nº 10.024/19, observe-se:

**LEI Nº 8.666/193**

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

**Decreto Federal nº 10.024/2019**

Critérios de julgamento das propostas

Art. 7º. Os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital. Parágrafo único. Serão fixados critérios objetivos para definição do melhor preço, considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital.

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 impugnado conforme item 17.1 do Anexo 1 - Termo de Referência. 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 prestação, 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, exigí-la apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



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 Zymier, 4.9.2013." (Informativo TCU no 167, período 03 e 04 de setembro de 2013.). (grifo nosso).

**A exigência de apresentação de amostras em pregão presencial é admitida apenas na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar**

Representação de empresa acusou supostas irregularidades na condução do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012, realizado pela Secretaria Municipal da Educação de São Paulo, com aporte de recursos federais e que tinha por objeto a aquisição de suco de laranja integral pasteurizado congelado e de néctar de frutas congelado. Além da realização de pregão presencial em vez de sua forma eletrônica e a ausência de especificação de quantitativos dos itens a serem adquiridos, detectou-se suposta irregularidade consistente na "exigência de amostras de todas as licitantes". Quanto a esse quesito do edital, a unidade técnica informou que "A jurisprudência consolidada do TCU é no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório". Mencionou, em seguida, deliberações que respaldam esse entendimento: Acórdãos 1.291/2011 -Plenário, 2.780/2011-2' Câmara, 4.278/2009- ia Câmara, 1.332/2007-Plenário, 3.130/20071a Câmara e 3.395/2007-P Câmara. O relator, em face desse e dos demais indícios de irregularidades apontados na representação determinou a suspensão cautelar do certame e a oitiva daquele órgão, decisão essa que mereceu o endosso do Plenário. Após a análise das respostas à oitiva realizada, ressaltou a unidade técnica que: "A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, além de ser ilegal, pode impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de potenciais interessados". Potenciais interessados de cidades próximas a São Paulo ou em outros Estados seriam submetidos a ônus maior, dada a necessidade de envio de representante para apresentar amostra, "quando sequer sabem se sua proposta será classificada em primeiro lugar". Propôs, ao final, em razão dessa e das outras irregularidades identificadas no edital, a anulação do certame. O relator endossou a análise e as conclusões da unidade técnica. O Tribunal, então, em face dessa e de outras ocorrências, decidiu:

a) assinar prazo para que a Secretaria Municipal da Educação do Município de São Paulo adote providências com o intuito de anular o Pregão Presencial para Registro de Preços nº



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



20/SMEIDME/20 12; b) determinar a esse órgão também que, caso opte por promover nova licitação em substituição ao Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012: "(...)" observe que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório". Precedentes mencionados: Acórdãos nº 1.291/2011- Plenário, nº 2.780/2011-2' Câmara, nº 4.278/2009-1 ICâmara, nº 1.332/2007- Plenário, nº 3.130/2007- P Câmara e nº 3.395/200711 Câmara.

(TCU. Acórdão nº 326912012, TC-035358/2012-2, Rel. Nun. Raimundo Carreiro. Plenário. Julgado em 28.11.2012.)

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 da mesma espécie e vem sendo replicada pelos mais diversos entes federativos, recebendo a chancela dos Tribunais de Contas.

Então, é certo afirmar que os Tribunais de Contas entendem pela regularidade da exigência de laudo de análise microbiológica e físico-química de gêneros alimentícios em licitações públicas, desde que a demanda seja imputada tão somente à licitante classificada em primeiro lugar. Nesse sentido, cita-se o número de alguns precedentes do Tribunal de Contas de São Paulo e suas conclusões, resumidamente:

**TC 8412.989.16-2** - A exigência de amostras acompanhadas de fichas técnicas e laudos bromatológicos deve ser dirigida ao proponente vencedor, concedendo-lhe prazo razoável para a apresentação. Representações julgadas procedente e improcedente.

**TC 00002946.989.14-2** - Por fim, não há reprimir a inclusão promovida no instrumento convocatório, destinada a impor apresentação de laudo bromatológico, isso porque a exigência está dirigida ao vencedor da disputa, como condição de contratação.

**Orientação Interpretativa do Ministério Público de Contas de São Paulo nº 01.33:** (...) " nas aquisições de gêneros alimentícios, a apresentação de laudo bromatológico do produto, quando exigida, deve ser imposta apenas à licitante vencedora e mediante prazo suficiente para atendimento".

Veja-se ainda que até mesmo o prazo concedido para a entrega da amostra, do laudo e da ficha técnica estão em compatibilidade com o normalmente praticado por outros



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



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-400756/989/16-6 - 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 17.1.5.4 do Termo de Referência do edital não se trata, portanto, de disposição limitadora da concorrência, mas de norma que viabiliza à aferição da compatibilidade do objeto ofertado pela empresa e daquilo que fora demandado pelo Poder Público. No caso, tal diligência é primordial, porque além de demonstrar zelo para com o patrimônio público e para com o interesse público, revela-se forma legítima de proteger a integridade física de diversas crianças às quais serão destinados os alimentos adquiridos (refeição escolar).

Acrescenta-se ainda, a importância da apresentação de ficha técnica e laudo emitido por laboratório acompanhados da amostra, conforme cita o ACORDÃO Nº 8266/2013 - TCU – 1ª 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. ACORDÃO Nº 8266/2013 - TCU – 1ª Câmara, TC 019.551/2011-8, Relator: Ministro José Múcio Monteiro, 19/11/2013.

Notamos que na parte onde cita o laudo de laboratório qualificado/acreditado e/ou laudo de inspeção sanitária dos produtos, a presente Resolução nos dá uma opção de escolha "e/ou", cabendo ao órgão contratante escolher qual documento será mais adequado para a comprovação necessária, ou optar pelos 02 (dois) documentos simultaneamente.

Ademais, exigir controle de qualidade dos produtos que se pretende adquirir sem correlacionar isso com o trabalho de laboratórios e instituições acreditados é tomar falha a



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88) 3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



tentativa de controle de qualidade. Assim, é compatível com a legislação e com o entendimento jurisprudencial a definição de que os laudos sejam emitidas por entidades credenciadas ou acreditadas, nos termos da ABNT. **Registre-se, que a Municipalidade não restringiu a aceitabilidade dos laudos à um único laboratório, como entende a impugnante, mas a qualquer laboratório devidamente acreditado pelos órgãos competentes.**

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 pregoeiro 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 objetivo de verificar a aderência do produto ofertado aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório.

Assim, o procedimento de avaliação de amostras apresenta-se como meio útil para a Administração Pública aumentar a probabilidade de adquirir produtos com melhor qualidade, na medida em que permite efetiva avaliação do objeto licitado previamente à celebração contratual.

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.

Por fim, demais esclarecimentos de ordem técnica foram apresentados pelo setor de nutrição desta municipalidade em seu relatório técnico, o qual segue em anexo a esta resposta de impugnação.

#### IV - DA DECISÃO

Isso posto, tendo como escopo a busca da melhor proposta, e conseqüentemente a contratação que garanta o atendimento do Interesse Público, conheço da Impugnação apresentada pela empresa **S W DE LIMA CARDOSO**, para, no mérito, **NEGAR-LHE** provimento, nos termos da legislação vigente.



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
Guaraciaba do Norte - Ceará  
CEP: 62.380-000 Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0

Documento poderá ser autenticado em <https://portal.municipios.com/sistema/validacoes/validar-documentos.asp> utilizando a chave: A94E9029792E52DECAC89A6D76C6AEB4



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA DO NORTE

CNPJ nº 07.569.205/0001-31, CGF nº 06.920.294-0



Comunique-se a empresa interessada através do Sistema Eletrônico da BLL e por meio do Portal de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) em cumprimento ao disposto no inciso VI do Art. 4º da Instrução Normativa 04/2015 de 23 de novembro de 2015.

Guaraciaba do Norte-CE, 16 de janeiro de 2024.

Emanuel Fernando Ribeiro  
Pregoeiro Oficial



Governo Municipal

Avenida Monsenhor Furtado nº 55 - Centro  
CEP: 62.380-000 Guaraciaba do Norte - Ceará  
Fone: (88) 3652-2150 (88)3652-2111  
CNPJ(MF) nº 07.569.205/0001-31 CGF nº 06.920.294-0