

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

TERMO: Decisório.

ASSUNTO/FEITO: Julgamento de Impugnação ao Edital – PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE 01/2022-SEAG

OBJETO: AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA AS SECRETARIAS MUNICIPAIS E PARA A MERENDA ESCOLAR JUNTO A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.

IMPUGNANTE: DIAGA COMERCIO DE ALIMENTOS E REPRESENTAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº. 41.557.349/0001-06.

IMPUGNADO: PREGOEIRA.

DAS INFORMAÇÕES:

A PREGOEIRA do Município de Viçosa do Ceará, vem encaminhar o resultado do julgamento de impugnação ao edital supra, impetrado pela pessoa jurídica DIAGA COMERCIO DE ALIMENTOS E REPRESENTAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº. 41.557.349/0001-06, aduzimos que a presente impugnação foi interposta dentro do prazo previsto no art. 24 do Decreto Federal nº. 10.024/2019.

Podemos concluir desta forma pelas recomendações no Decreto Federal 10.024/2019, senão vejamos:

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.**

§ 1º **A impugnação não possui efeito suspensivo** e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação.

§ 2º A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

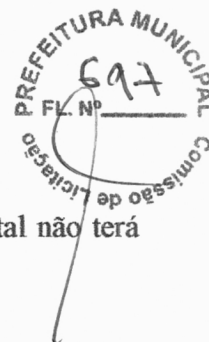
§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Preliminarmente há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em suspensão das etapas do certame, tampouco sua remessa a autoridade superior, tem o Pregoeiro nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme determina o art. 17 do Decreto Federal nº. 10.024/2019:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

[...]

II - **receber, examinar e decidir as impugnações** e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;



O Art. 24, § 1º alhures é taxativo, a comunicação de impugnação do edital não terá natureza de recurso, portanto, não haverá efeito suspensivo.

DOS FATOS:

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 ou declaração de composição nutricional e laudo microbiológico e físico-químico, expedidos por laboratórios acreditados, para atestar a garantia dos alimentos oferecidos. Sustenta ainda que o para apresentação das amostras de 02 (dois) dias, juntamente com as amostras, laudo microbiológico, físico-químico, macroscopia e microscopia. Que o prazo para a emissão dos laudos microbiológico, físico-químico, macroscopia e microscopia, referentes às presentes amostras é superior a 30 (trinta) dias.

Assim, requer o provimento da Impugnação para a reforma parcial do Edital, com o intuito de que seja retirando assim a exigência da certificação e acreditação do ABNT NBR ISO/IEC 17025:2017 deste certame, possibilitando que outros laboratórios confeccionem os laudos e alternativamente que defira o prazo complementar de 30 dias para apresentação dos laudos, haja vista ser esse o prazo exigido pelo laboratório para confeccionar o referido laudo com Acreditação/Certificado ISO/IEC 17025:2017.

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 tempestividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório.

A petição do inconformismo foi protocolada em atenção ao requisito extrínseco da tempestividade, uma vez que a abertura da sessão pública está marcada para o dia 08/03/2022, e a impugnação foi protocolada por e-mail. Logo, é evidente que fora cumprido o prazo previsto no edital do certame e no art. 24 do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Preenchido também os outros requisitos para impugnar, pois a petição é fundamentada e contém pedido de retificação do Edital.

Isto posto merece ser conhecida a Impugnação apresentada.

DO EXAME DE MÉRITO

No que tange às alegações apresentadas pela licitante, tem-se que a licitante vencedora deve apresentar amostras dos itens especificados nos lotes, bem como ficha técnica ou declaração com as informações sobre a composição nutricional do produto e laudo microbiológico e físico-químico, por laboratório acreditado, como esclarece o subitem 5.3.3 do Anexo I - Termo de Referência do edital ora discutido, *in verbis*:

5.3.3 – APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS - A Administração **PODERÁ** solicitar das licitantes vencedoras a apresentação de AMOSTRA, com a respectiva

identificação do nome da empresa, telefone, e-mail, o número da Licitação e do item para análise técnica do bem/produto antes da adjudicação e homologação da licitação.

5.3.3.1. - Após declarado o vencedor na fase de disputa de lances será concedido um prazo de até 02 (DOIS) dias úteis, a contar da data de encerramento do julgamento desta fase, para que o vencedor parcial apresente 01 (uma) AMOSTRA para cada produto cotado/solicitado. As amostras deverão ser entregues, nos horários, das 08h:00min às 11h:00min, e de 14h:00min às 16h:00min no endereço AV José Siqueira, nº 396, Centro – CEP: 62.300-000 – Viçosa do Ceará-Ce.

5.3.3.2. É condição básica e imprescindível para a contratação que a licitante adjudicatária apresente amostra(s) do(s) produto(s) ofertado(s), solicitado(s) para análise da(s) Coordenação (ões) Técnica(s) Responsável(is) da Administração, em conformidade com os termos do Art. 33 § 5º da Resolução CD FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013.

5.3.3.3. Os Licitantes proponentes vencedores na fase de disputa de lances deverão apresentar juntamente com a (s) amostra (s) do (s) itens solicitados (s) corretamente etiquetados com a identificação da licitante, do item e do número deste pregão, devidamente condicionadas em embalagem de acordo com as especificações deste edital. Necessitando estarem acompanhados de respectiva ficha técnica assinado por profissional habilitado nutricionista, laudo microbiológico, físico-químico, macroscopia e microscopia do ano vigente, de acordo com a validade do lote da amostra apresentada, conforme resolução RDC Nº 14, de 28 de março de 2014/ANVISA, RDC Nº 331 de 23 de Dezembro de 2019 - ANVISA e seus respectivos ensaios emitidos por laboratório com certificado de acreditação, conforme escopo de acreditação segundo os requisitos estabelecidos na ABNT NBR/ISO/IEC 17025:2017 seus respectivos ensaios em nome da licitante participante ou fabricante do produto conforme segue: Isto como forma de garantir a qualidade dos alimentos ofertados junto aos programas de alimentação atendidos pelo Município.

Em atenção ao caráter técnico da exigência, esta comissão solicitou à Secretaria de Educação, 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 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 acreditados. Igualmente, impõe às Secretarias de Educação o encargo de zelar, com medidas de 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 8.666/93

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 5.3.3 do Anexo I - 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 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.)

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, 2.780/2011-2ª Câmara, 4.278/2009-1ª Câmara, 1.332/2007-Plenário, 3.130/2007-1ª Câmara e 3.395/2007-1ª 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 20/SME/DME/2012; 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 2.780/2011-2ª Câmara, nº 4.278/2009-1ª Câmara, nº 1.332/2007-Plenário, nº 3.130/2007-1ª Câmara e nº 3.395/2007-1ª Câmara.

(TCU. Acórdão nº 3269/2012, TC-035.358/2012-2, Rel. Min. 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 recriminar 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 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 5.3.3.1 do Anexo I - Termo de Referência do edital não se trata, portanto, de disposição limitadora da concorrência, mas de norma que viabiliza a 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 ACÓRDÃO Nº 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 Nº 8266/2013 - TCU - I a 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 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. Nesse sentido a exigência de apresentação de tais documentos elaborados pelo Laboratório Acreditado NUTEC - Núcleo de Tecnologia e Qualidade Industrial do Ceará, como bem citado pela impugnante, visa trazer confiabilidade aos documentos apresentados uma vez que tal instituição goza do mais alto prestígio quanto à confiabilidade e certificação dos laudos, fichas e pareceres emitidos. Muito embora tal exigência não esteja expressa no edital não comportando desse modo restrição.

Ademais, exigir controle de qualidade dos produtos que se pretende adquirir sem correlacionar isso com o trabalho de laboratórios e instituições acreditados é tornar falha a 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 creditadas, 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, desde que com Acreditação/Certificado ISO/IEC 17025:2017.**

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 esta pregoeira 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.

DECISÃO:

Analisadas as razões impugnadas apresentadas pela empresa: DIAGA COMERCIO DE ALIMENTOS E REPRESENTAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob n°. 41.557.349/0001-06 a PREGOEIRA do Município, **CONHECER** da impugnação para no mérito **NEGAR PROVIMENTO** julgando seus pedidos **IMPROCEDENTES**, haja vista a análise procedida com minúcia nos textos apresentados, bem como os esclarecimentos prestados.

Viçosa do Ceará/CE, 04 de março de 2022.

FLÁVIA MARIA CARNEIRO DA COSTA
Pregoeira Oficial do Município