Pregão Eletrônico nº 009/2026

Processo Administrativo nº 014/2026

DECISÃO ACERCA DE IMPUGNAÇÃO

I - RELATÓRIO

Cuida-se de IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa ÁGAPE DISTRIBUIDORA LTDA, CNPJ nº 54.377.052/0001-00, em face o Edital do Pregão, na forma Eletrônica, n° 009/2026, cujo objeto é o Registro de Preços para futura e eventual aquisição de itens de ajuda humanitária.

A empresa apresenta pedido de impugnação, apontando, em suma, que (i) há inconsistência entre o estudo técnico preliminar e o Termo de Referência em relação à cesta básica; (ii) a exigência de atestados para todos os itens não demonstra parcela de maior relevância; (iii) exigência excessiva de amostras, subjetividade dos critérios de avaliação e ausência de definição quanto ao seu descarte; (iv) necessidade de motivação quanto à inversão de fases e clareza quanto ao julgamento e reprovação da amostra.

Em suma, é o Relatório.

II - ADMISSIBILIDADE

A petição de impugnação foi protocolada pela empresa através do Portal de Compras Públicas no dia 21/08/2026, às 23h43min, conforme permitido pelo art. 11 da Resolução nº 008/2023 do CIM-AMUNESC. Considerando que a data designada para abertura e julgamento das propostas está designada para o dia 02/09/2026, a partir das 09h01min, o pedido de impugnação é tempestivo.

Portanto, por ser tempestiva, recebo a presente impugnação.

III - MÉRITO

Diante dos aspectos iniciais, passamos a analisar a legalidade das exigências solicitadas pelo impugnante.

a) Da suposta inconsistência entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência quanto à Composição da Cesta Básica.

O impugnante argumenta que no Estudo Técnico Preliminar a composição do item 01 prevê 03 pacotes de biscoito sabor coco de 30g, enquanto o Anexo B do Termo de Referência indica pacotes com 300g, diferença esta que alteraria substancialmente o custo da cesta básica.

De fato, verifica-se a existência de erro material pontual no ETP. Contudo, a inconsistência não representa alteração do objeto pretendido pela Administração. Isso porque o próprio Anexo A do ETP (Estimativa Preliminar do Valor da Contratação) já descreve a cesta básica contendo 03 pacotes de biscoito tipo rosquinha sabor coco de 300 g, sendo essa composição utilizada para a estimativa do valor da contratação.

Dessa forma, a especificação de 300 g não foi inserida posteriormente no Termo de Referência, mas já integrava o planejamento da contratação, havendo apenas uma referência equivocada e isolada de 30 g no corpo do ETP. A premissa de que alteraria substancialmente o custo da cesta está errada, uma vez que o Edital e o Termo de Referência estabelecem de forma expressa a quantidade e a gramatura dos produtos que compõem a cesta, sendo que a pesquisa de preços e o consequente valor estimado da contratação foram baseados nessas especificações.

Ressalta-se que o ETP possui natureza preliminar e serve de fundamento para a elaboração do Termo de Referência, documento que consolida e detalha as especificações do objeto a ser contratado. Assim, não se verifica prejuízo à formulação das propostas, uma vez que os licitantes devem observar as condições estabelecidas no instrumento convocatório e, especificamente, no Termo de Referência, para a elaboração de suas propostas. No presente caso, o Termo de Referência é expresso ao estabelecer a exigência de pacotes de 300 g, não havendo qualquer ambiguidade no Edital quanto à gramatura a ser considerada para fins de proposta e execução contratual.

b) Da exigência de Atestados para todos os itens e demonstração das parcelas de maior relevância.

Alega o impugnante que no presente certame, os itens 02, 03, 04, 09 e 12 são inferiores ao patamar de 4% do valor estimado da contratação para a exigência de atestados técnicos, sendo que para que tais itens fossem considerados parcelas de relevância técnica, a Administração deveria apresentar justificativa técnica específica no processo preparatório. Ademais, suscitou que o item 02

(atestado técnico para o galão de água), corresponde a 50% do quantitativo total, o que estaria desproporcional aos demais itens.

O §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. Dessa forma, verifica-se que a própria redação legal estabelece critérios alternativos para a definição das parcelas sujeitas à comprovação de capacidade técnica: a maior relevância ou o valor significativo. O percentual de 4% previsto no §1º do art. 67 constitui parâmetro legal para caracterização das parcelas de valor significativo, não impedindo que parcelas de menor expressão econômica sejam consideradas de maior relevância técnica, desde que essa escolha esteja devidamente motivada. No presente caso, a exigência de atestados de capacidade técnica não foi estabelecida exclusivamente sob o aspecto econômico, mas também considerando a natureza, a relevância e a finalidade da contratação.

O objeto consiste no fornecimento de itens de ajuda humanitária destinados ao atendimento de famílias afetadas por situações de emergência ou calamidade pública. Nesse contexto, é essencial assegurar que os fornecedores possuam capacidade para realizar adequadamente as entregas, considerando a importância dos produtos para o atendimento imediato das necessidades da população.

A água, o kit de higiene pessoal e de limpeza (itens 02,03 e 04 do edital) são essenciais para a manutenção das condições básicas de saúde e higiene, enquanto os materiais destinados ao restabelecimento das moradias, como lonas plásticas e cumeeiras (itens 09 e 12 do edital) são fundamentais para a proteção e recuperação das famílias atingidas. O Estudo Técnico Preliminar trouxe sua importância:

> A demanda pela aquisição de itens de ajuda humanitária foi apresentada ao Consórcio CIM-Amunesc por meio de Ofício do Colegiado da Defesa Civil, no qual a contratação foi justificada pela necessidade de dotar os municípios consorciados de capacidade efetiva de resposta a desastres naturais, fenômenos recorrentes na região nordeste de Santa Catarina. Tal necessidade foi reforçada pela publicação do Decreto Estadual de Santa Catarina nº 1.530, de 18 de maio de 2026, que evidencia a adoção de medidas preventivas e de resposta aos impactos decorrentes do fenômeno El Niño, cujos efeitos podem intensificar a ocorrência de chuvas intensas, vendavais, granizo, inundações e deslizamentos de terra.
> (...)
> Conforme registrado no referido ofício, a solicitação tem por objetivo garantir o preparo e a capacidade de resposta dos municípios integrantes da região do

> Nordeste de Santa Catarina diante de desastres naturais, tais como inundações, vendavais, granizo e deslizamentos, apontados pelo Colegiado como eventos recorrentes na região Nordeste de Santa Catarina. O documento destaca, ainda, que a disponibilidade imediata de itens de alimentação, higiene, limpeza, acomodação e restabelecimento de moradias é fundamental para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade durante eventos adversos.

No presente caso, a exigência busca justamente reduzir o risco de contratação de fornecedor sem experiência mínima compatível com o fornecimento de materiais que possuem função essencial em ações de assistência humanitária, decorrentes de eventos de força maior. De todo modo, a própria vinculação da relevância ao valor estimado da contratação pode se mostrar inadequada, pois nem sempre o aspecto de maior valor econômico corresponde à parcela de maior relevância ou complexidade técnica do objeto:

> Ademais, quando a lei atrela a relevância da parcela ao valor do estimado no orçamento, traz um parâmetro que pode não ser pertinente, porque caberia à autoridade pública dizer o que é relevante na obra, muitas vezes sem qualquer ligação ao valor. Explico: imagine que se contrate a construção de um posto de saúde, com obrigação de o contratado fazer a manutenção do referido estabelecimento por mais cinco anos. A construção, por hipótese, custa quinhentos mil reais, e a manutenção pelo período todo custa seiscentos mil reais. Veja que a construção, neste caso, parece ser mais relevante do que a manutenção, colocando em xeque o critério adotado que, como visto, fica atrelado ao montante pecuniário estimado. Em suma, o valor significativo da parcela não pode ser o único parâmetro.
>
> Assim, caberia ao gestor avaliar quais seriam os aspectos mais complexos do objeto a ser licitado, de acordo com o caso concreto. Logo, uma solução normativa parametrizada, como aquela proposta pelo § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, parece ir de encontro às inúmeras variáveis que podem ser encontradas nas contratações públicas. Veja que a complexidade pode se dar em relação a aspectos diferentes: local em que se executa o contrato; tempo de conclusão da obra; amplitude da construção; recurso tecnológico empregado; etc. Em outras palavras, a estipulação de 4% do valor orçado pode gerar duas disfunções: ou não endereçar àquilo que é realmente complexo, ou conferir um parâmetro complexo pelo valor, que não corresponde à sofisticação real do objeto contratado[1].

Além disso, o Estudo Técnico Preliminar em seu item 14, tratou expressamente das exigências técnicas e consignou que a apresentação de atestados de capacidade técnica decorre do art. 67, inciso II e §2º, da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo como parâmetro a comprovação de fornecimento de produtos de natureza equivalente ao objeto, observando-se o limite de 50% das

[1] HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7 ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. 1296 p.

quantidades solicitadas. Não se verifica, portanto, exigência de capacidade técnica dissociada do objeto, mas requisito relacionado diretamente à segurança da execução contratual.

A impugnante também incorre em equívoco ao afirmar que, para o item 02 (Água Mineral), teria sido exigida a comprovação de fornecimento correspondente a aproximadamente 50% do quantitativo total previsto na contratação. Isso porque a unidade de medida estabelecida no Termo de Referência para o item 02 é "unidade", correspondendo cada unidade a galão/bombona de 5 litros, conforme expressamente descrito na especificação do objeto. Desta forma, o quantitativo previsto para o item é de 15.610 unidades de galões/bombonas de 5 litros, o que corresponde ao volume total de 78.050 litros de água mineral. Por sua vez, o Termo de Referência exige a comprovação de fornecimento de 7.805 litros, o que corresponde exatamente a 10% do volume total estimado (1.561 galões/unidades de 5 litros).

Por fim, não procede o pedido de adequação dos itens ao patamar de 50% do limite legal, já que as exigências de qualificação técnico-operacional estabelecidas no Termo de Referência foram dimensionadas em quantitativos que já observam o limite máximo de 50% previsto no art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021, considerando, em cada caso, a unidade de medida, a natureza e as características específicas dos objetos a serem fornecidos.

c) Da alegada exigência excessiva de amostras, subjetividade dos critérios de avaliação e ausência de definição quanto ao seu descarte

A recorrente afirma que exigir 4 amostras "impõe ônus material e logístico elevado antes mesmo de existir controvérsia recursal", além de não demonstrar que são indispensáveis. Assevera, ainda, que o Edital não estabelece claramente como as amostras serão utilizadas, a metodologia adotada para resolver divergências, e que os critérios de avaliação são subjetivos porquanto "não vêm acompanhados de escala objetiva, tolerância, parâmetro mínimo ou método de definição de aferição suficientemente detalhado". Por fim, indica que a Administração deve indicar o descarte das amostras de forma específica, compatível com a natureza do material.

A previsão de quatro amostras decorre da necessidade de assegurar a adequada verificação dos produtos e a possibilidade de reavaliação em caso de eventual recurso. As amostras 1 e 2 serão destinadas à análise inicial dos produtos, possibilitando nova verificação caso a primeira amostra não atenda às especificações estabelecidas, enquanto as amostras 3 e 4 permanecerão preservadas para

eventual análise decorrente de recurso administrativo, conforme previsto no item 12.4.1 do Termo de Referência. A medida busca conferir maior segurança, transparência e confiabilidade ao procedimento, evitando a necessidade de nova apresentação das amostras em caso de questionamento quanto ao resultado da análise.

Ressalta-se, ainda, que a análise será realizada por equipe técnica ou profissional da área de Nutrição, mediante critérios previamente estabelecidos nos Anexos D e E do Termo de Referência, não se tratando, portanto, de exigência arbitrária ou desprovida de finalidade.

Quanto à alegada ambiguidade, esclarece-se que a exigência de quatro amostras refere-se a cada produto que compõe a cesta básica, de modo que deverão ser apresentadas quatro unidades de cada produto (e não 4 cestas básicas completas), sendo duas unidades destinadas à análise inicial e duas reservadas para eventual recurso.

Não procede a alegação de que a reserva das amostras 3 e 4 transforma hipótese futura e incerta em custo desnecessário ao licitante. A possibilidade de recurso constitui etapa própria do procedimento licitatório, sendo a preservação das amostras medida preventiva destinada a assegurar a possibilidade de reavaliação do resultado, caso este venha a ser questionado. Trata-se, portanto, de providência vinculada à segurança e à transparência da análise, previamente estabelecida no instrumento convocatório e aplicável de forma isonômica a todos os licitantes que venham a ser submetidos à apresentação de amostras.

Aliás, a lei permite sua apresentação “na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços” (Art. 41, II da Lei 14.133/21). Quando exigida na fase de julgamento, a não apresentação ou a reprovação da amostra poderá ensejar a desclassificação da proposta, enquanto, quando exigida durante a execução contratual ou a vigência da ata de registro de preços, a não apresentação ou reprovação poderá impedir o fornecimento do produto ou ensejar as medidas cabíveis em relação ao contratado.

De igual modo, não procede a alegação de subjetividade dos critérios de avaliação. Os aspectos sensoriais previstos no Anexo D, tais como aparência, cor, odor, sabor, textura e consistência, são inerentes à natureza dos produtos alimentícios e constituem elementos próprios para a verificação de sua qualidade e conformidade. Outrossim, a avaliação não se limita aos aspectos sensoriais, contemplando critérios objetivos, como integridade da embalagem, rotulagem, peso, validade e atendimento ao Padrão de Especificação Técnica (PET).

Objetividade não significa que todo atributo sensorial tenha de ser convertido em uma escala numérica, com tolerância matemática, número de avaliadores, temperatura, tempo, etc. Significa que a Administração deve avaliar a amostra com base nos requisitos previamente estabelecidos, e não segundo uma preferência pessoal. À título exemplificativo, no item “pacote de arroz” da cesta básica, o Padrão de Especificação Técnica prevê uma série de requisitos objetivos a serem atendidos, tais como peso, prazo de validade, grupo, subgrupo, classe, tipo, percentual mínimo de grãos inteiros, características da embalagem e ausência de determinadas impurezas e alterações. Por outro lado, não se mostra razoável exigir que o edital estabeleça, para fins de avaliação da amostra, parâmetros como quantidade de água, metodologia específica de preparo ou tempo exato de cozimento, especialmente porque tais aspectos podem variar conforme o produto, as instruções de preparo do fabricante e as condições de utilização, não constituindo, necessariamente, critérios autônomos de conformidade do objeto.

A pretensão de transformar cada característica sensorial ou aspecto relacionado ao preparo em uma variável mensurável, com escala, tolerância e metodologia própria, portanto, não decorre da exigência de objetividade, mas representa um nível de detalhamento que deve ser compatível com a natureza e a finalidade da avaliação da amostra.

Os critérios estabelecidos guardam relação direta com a natureza dos produtos e permitem verificar sua conformidade com as especificações exigidas pela Administração, sendo que eventual reprovação será devidamente motivada, com indicação do critério não atendido, não havendo previsão de avaliação discricionária ou de escolha subjetiva da Administração.

No que tange à alegação de indefinição quanto ao descarte das amostras, a expressão "destinação que julgar conveniente" não constitui ilegalidade, mas sim exercício regular do poder discricionário da Administração, exercido dentro dos limites da legalidade, da razoabilidade e do interesse público, não havendo, no edital, qualquer violação a princípio ou norma que regule a matéria. Ressalta-se, ainda, que a discricionariedade não equivale à arbitrariedade, pois a destinação das amostras observará sempre critérios técnicos e o interesse público, podendo incluir, conforme o caso, doação a entidades assistenciais ou descarte adequado, sem que isso represente prejuízo ou insegurança jurídica ao licitante.

Além disso, no que se refere à alegação de que “a Administração deve estabelecer procedimento compatível com a natureza do material, incluindo descarte quando tecnicamente

necessário e, quando possível, devolução ao fornecedor “, o item 12.4.11 do Termo de Referência já assegura ao licitante a possibilidade de reaver seus produtos, ao fixar prazo de 15 (quinze) dias úteis contados da homologação do certame para retirada das amostras não consumidas ou inutilizadas, ou seja, a devolução ao fornecedor já está prevista e depende unicamente da iniciativa do próprio licitante.

Somente na hipótese de inércia, isto é, quando este não retira o produto no prazo estabelecido, é que a Administração poderá dar-lhe outra destinação, o que é medida necessária diante da impossibilidade de guarda indefinida de bens não retirados por seus proprietários.

d) Da alegada necessidade de motivação quanto à inversão de fases e clareza quanto ao julgamento e reprovação da amostra.

Por fim, a Recorrente sustenta que a inversão das fases de habilitação e julgamento deve ser realizada mediante ato motivado, requerendo, ao final, que a motivação seja disponibilizada no processo administrativo de forma completa, “demonstrando concretamente o ganho de eficiência e economicidade”. Solicita, ainda, que o parecer de amostra seja disponibilizado integralmente no sistema, antes da abertura do prazo recursal, permitindo o exercício do contraditório e ampla defesa.

A motivação exigida pelo art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 já consta expressamente nos subitens 12.4.12, 12.4.13 e 12.4.14. do Termo de Referência, atendendo aos requisitos legais de ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes e previsão expressa no instrumento convocatório.

A justificativa apresentada não é genérica, mas concreta e vinculada às peculiaridades do objeto licitado, pois tratando-se de aquisição de itens de cesta básica sujeitos à avaliação de amostras, a inversão entre habilitação e julgamento evita a mobilização de recursos logísticos e operacionais, inclusive por parte da própria Administração, que precisaria coletar, armazenar e avaliar amostras, em relação a licitantes que sequer atendam aos requisitos formais de habilitação. Dessa forma, a análise das amostras fica restrita ao licitante já habilitado e provisoriamente classificado em primeiro lugar, o que efetivamente reduz custos, tempo e esforço administrativo, concretizando os princípios da eficiência, celeridade e economicidade processual.

Não há, portanto, necessidade de motivação adicional além da já constante do processo administrativo, porque o benefício concreto da inversão (concentração dos atos de avaliação técnica

da amostra apenas sobre licitante já habilitado) está devidamente explicitado e decorre da própria sistemática adotada, nos exatos termos autorizados pelo dispositivo legal invocado.

O edital já assegura, no item 7.5, que o resultado da avaliação das amostras será registrado pela Equipe Técnica ou Profissional responsável em documento próprio e encaminhado ao Pregoeiro/Agente de Contratação, que o publicará na Sessão Pública, garantindo assim publicidade e transparência ao ato antes da abertura do prazo recursal.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, prestados os esclarecimentos requeridos, **CONHEÇO** a presente impugnação, tendo em vista sua tempestividade, para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE** o pedido da impugnante.

Joinville, 26 de agosto de 2026.

e-Ciga
Ciga
Assinado digitalmente por:
SIMONE SCHRAMM
•••.584.189-••
Data: 26/08/2026 17:27

Simone Schramm

Diretora Executiva do CIM-AMUNESC