



RESPOSTA AS IMPUGNAÇÕES

Processo 67/2025 e SEI Nº [00.0018.000048/2025-95](#)

Pregão Eletrônico Nº 90014/2025 – UASG 925168

Objeto: Aquisição de Gêneros Alimentícios

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO), com fundamento na Lei nº 14.133/2021, publicou o Pregão Eletrônico nº 90014/2025, cujo objeto é a aquisição de gêneros alimentícios para o COFFITO.

Foram recebidas impugnações relacionadas ao certame, de modo que faremos, a seguir, a devida resposta.

2. DA IMPUGNAÇÃO

A empresa impugnante solicita ajustes técnicos e jurídicos no edital do Pregão nº 90014/2025, apontando inconsistências que, segundo ela, comprometem a clareza, a isonomia e a ampla competitividade do certame. Dentre as alegações, a empresa alega supostamente: divergência entre as especificações dos adoçantes no ETP e no Termo de Referência; ausência de definição clara do critério de julgamento e adjudicação; citação de marcas sem justificativa técnica; falta de publicação do orçamento detalhado por item no PNCP; proibição total de subcontratação; previsão de sanções consideradas desproporcionais; e ausência de critérios técnicos objetivos para exigência e avaliação de amostras.

Assim, a impugnante requer, com base na Lei nº 14.133/2021, a correção desses pontos a fim de assegurar maior segurança jurídica e competitividade ao processo.

Da análise da Impugnação:



2.1. Divergência entre especificações técnicas: adoçantes

Com relação à alegação de divergência entre as especificações dos adoçantes constantes no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), esclarece-se que a menção à base de xilitol no ETP decorre exclusivamente da utilização dos códigos de referência do CATMAT, os quais, por vezes, não apresentam descrições idênticas às adotadas no Termo de Referência. Contudo, conforme expressamente previsto no item 4.3 do Termo de Referência:

“4.3. havendo divergência entre as disposições do CATMAT e as previstas neste Termo de Referência, prevalecerão as disposições previstas neste Termo de Referência.”

Importante destacar que o ETP constitui um documento preparatório de licitação. É um estudo das possibilidades presentes para balizar a tomada de decisão pela Administração. OU seja, o ETP não é um instrumento vinculativo. A vinculação se dá exclusivamente pelo Termo de Referência.

Assim, considerando que o TR define de forma clara que o adoçante deve ser à base de sucralose, prevalece esta especificação como parâmetro técnico oficial do certame, não havendo necessidade de retificação. A diferença identificada, portanto, não caracteriza erro material ou conflito entre os documentos, mas apenas decorre da padronização adotada pelo sistema de cadastramento do CATMAT.

2.2. Critério de julgamento e adjudicação confuso

Em relação ao questionamento quanto ao critério de julgamento e adjudicação, esclarece-se que houve um erro material na redação do campo que indicava “menor preço / por item / grupo / global”. O correto, como se evidencia ao longo do edital e seus anexos, é que o critério adotado será o **menor preço por grupo**. Essa modalidade de julgamento encontra respaldo no item 1.2 do próprio edital, que estabelece:



“1.2. A licitação será dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem.”

Assim, considerando que a correção da informação se refere apenas à forma de apresentação e não altera o objeto da contratação, tampouco interfere na competitividade do certame, não se justificam alterações no processo.

2.3. Indicação de marcas sem justificativa técnica

Em relação à alegação da impugnante quanto à suposta vedação legal à indicação de marcas no Termo de Referência, cumpre, preliminarmente, esclarecer que a fundamentação apresentada por ela tem uma incorreção. O artigo citado no pedido, “art. 14, §7º, da Lei nº 14.133/2021”, não existe. O artigo 14, em sua redação vigente, versa apenas sobre os impedimentos legais à participação de determinadas pessoas em licitação ou execução contratual, não tratando de especificações técnicas ou indicação de marcas, tampouco possui o §7º parágrafos.

Superado esse ponto, a indicação de marcas realizada no Termo de Referência tem caráter meramente referencial, conforme expressamente disposto no Estudo Técnico Preliminar – ETP, nos itens 3.18 a 3.21. Tais menções visam garantir maior previsibilidade e clareza técnica às propostas, sendo utilizadas como parâmetro de qualidade mínima esperada e instrumento de padronização da contratação, especialmente relevante em se tratando de produtos alimentícios que apresentam variação significativa de sabor, textura, acondicionamento, validade e composição entre marcas diferentes.

Ainda que a impugnação aponte a vedação da indicação de marcas no edital, cumpre destacar que a própria Lei nº 14.133/2021, no art. 41, autoriza essa prática de forma excepcional, desde que adequadamente justificada pela Administração:



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

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

[...]

d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência.

Destaca-se, ainda, que o ETP prevê que será garantida a possibilidade de fornecimento de produtos equivalentes, desde que comprovadamente atendam às exigências técnicas, sanitárias e de desempenho mínimo estabelecidas no Termo de Referência, inclusive mediante apresentação de laudos técnicos ou amostras para análise, quando for o caso. Portanto, não há restrição indevida à competitividade, mas sim uma delimitação técnica legítima e prevista em conformidade com a legislação.

A indicação de marcas de forma referencial está amplamente respaldada na boa prática administrativa e na jurisprudência dos órgãos de controle, especialmente quando visa preservar a qualidade do fornecimento, mitigar o risco de entregas incompatíveis com a finalidade pública e garantir a adequada execução contratual. No presente caso, os produtos referenciados, gêneros alimentícios e materiais de copa, possuem forte variação de qualidade entre marcas disponíveis no mercado. A ausência de referência mínima poderia ensejar o fornecimento de itens que não atendam às exigências nutricionais, sanitárias e operacionais do COFFITO, comprometendo a satisfação do interesse público.

Portanto, não se trata de vedação ou direcionamento indevido, mas de uma medida técnica necessária à garantia da adequada execução contratual, sem prejuízo à ampla participação de eventuais interessados que comprovem a equivalência de seus produtos.



Sendo utilizadas exclusivamente como referência descritiva, sem exigência de fornecimento da marca indicada.

2.4. Ausência de orçamento detalhado por item no PNCP

Quanto à alegação de ausência de orçamento detalhado por item, é importante destacar que os elementos previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 foram devidamente observados na elaboração da estimativa de preços. O artigo mencionado estabelece que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados no mercado, considerando bancos de dados públicos, quantidades a serem contratadas, economia de escala e peculiaridades do local de execução, diretrizes plenamente atendidas no processo em questão.

No caso específico, a estimativa de preços foi construída com base em duas fontes distintas, conforme amplamente demonstrado no item 7 do Estudo Técnico Preliminar (ETP):

1. Pesquisa junto ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP: ainda que tenham sido identificadas contratações semelhantes, foi constatada uma grande variação nos valores praticados, justificada por fatores como:
 - diferenças nos volumes adquiridos;
 - escopo e abrangência dos objetos contratados;
 - localização geográfica dos fornecedores;
 - dinâmicas regionais de mercado.
2. Solicitação direta de orçamentos a empresas do setor: foram obtidos três orçamentos distintos de fornecedores, com os valores apresentados de forma detalhada por item, conforme exigido pela legislação.

Os dados consolidados na estimativa foram devidamente organizados e justificados, permitindo a comparabilidade entre os itens, bem como a formação de grupos coerentes de



fornecimento, respeitando o princípio da vantajosidade e da economicidade para a Administração Pública.

Portanto, não há omissão quanto à estimativa de preços por item, tampouco violação ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A metodologia adotada respeitou os parâmetros legais, e os documentos foram disponibilizados de forma transparente, com detalhamento técnico e econômico suficiente para subsidiar o julgamento e assegurar a ampla competitividade do certame.

2.5. Vedação absoluta à subcontratação

Em relação à impugnação que questiona a vedação absoluta à subcontratação, cumpre inicialmente esclarecer que o dispositivo legal citado pela impugnante, art. 72 da Lei nº 14.133/2021, não guarda qualquer pertinência com a matéria tratada. O referido artigo trata unicamente da instrução do processo de contratação direta (dispensa e inexigibilidade), não se aplicando, portanto, a um procedimento de pregão eletrônico, como é o caso dos autos, tampouco aborda regras ou vedações relativas à subcontratação.

No que se refere ao conteúdo da vedação impugnada, esta foi devidamente justificada no Termo de Referência, nos itens 4.16 a 4.18, e reproduzida de forma coerente no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Reitera-se que a restrição à subcontratação decorre de exigências técnicas específicas da contratação, relacionadas à natureza do objeto, que envolve fornecimento contínuo e essencial de gêneros alimentícios, com impacto direto sobre a saúde, o bem-estar e o atendimento institucional do órgão.

A vedação à subcontratação, total ou parcial, é justificada pela necessidade de rastreabilidade e responsabilização direta, bem como pela mitigação de riscos operacionais e sanitários.

Reforça-se, por fim, que a vedação não tem caráter discriminatório ou restritivo de competitividade, mas visa unicamente resguardar o interesse público, a conformidade dos produtos e a segurança da execução contratual. Logo, não há que se falar em ilegalidade ou irregularidade na restrição imposta.



2.6. Multas desproporcionais

Em relação ao questionamento sobre a previsão de penalidades no edital, cumpre inicialmente esclarecer que o Termo de Referência foi claro ao estabelecer a gradação das multas conforme a gravidade e natureza das infrações cometidas. Especificamente, o TR prevê:

- Multa moratória, para os casos de atraso injustificado na entrega dos produtos (alínea “d”), de 1% (um por cento) por dia de atraso sobre o valor da parcela inadimplida, limitada a 30 (trinta) dias;
- Multas compensatórias, com aplicação progressiva conforme a infração cometida:
 - Alíneas “e” a “h”: 30% do valor da contratação;
 - Alínea “c” (inexecução total): 30% do valor da contratação;
 - Alínea “b”: 30% do valor da contratação;
 - Alínea “d” (quando substituída pela compensatória): 15% do valor da contratação;
 - Alínea “a”: 10% do valor da contratação.

Dessa forma, as penalidades estão devidamente parametrizadas e são proporcionais às condutas descritas, que incluem, entre outras:

- Dar causa à inexecução parcial ou total do contrato;
- Prejudicar a Administração com atrasos ou entregas incompatíveis;
- Praticar atos fraudulentos ou apresentar documentos falsos;
- Incorrer em atos lesivos conforme o art. 5º da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

A previsão dessas multas visa resguardar o interesse público e a boa execução contratual, desencorajando práticas que possam comprometer a segurança alimentar, a saúde ou o regular funcionamento das atividades do órgão contratante.



A Lei nº 14.133/2021, estabelece a previsão de multa de até 30% sobre o valor do contrato está plenamente amparada na legislação vigente. Importante destacar que a base de cálculo é o valor total da contratação, não de cada item individual, sendo este o limite máximo permitido por lei. Assim, a Administração atuou dentro da legalidade e com a devida precaução.

A fixação de valores distintos para diferentes infrações ainda confere proporcionalidade e razoabilidade à dosimetria das sanções, em conformidade com os princípios da legalidade, eficiência e interesse público.

Ademais, cabe questionar o porquê da preocupação do impugnante: se há receio quanto à aplicação de penalidades por inexecução parcial, total ou por atos lesivos, é de se indagar se a empresa não teria condições de assegurar o fiel cumprimento do contrato, o que por si só reforça a necessidade de previsões sancionatórias robustas para proteger a Administração de riscos operacionais e legais.

Portanto, a manutenção da cláusula de multas é plenamente justificada técnica e juridicamente, sendo indispensável para garantir a responsabilização proporcional em casos de descumprimento contratual grave. A impugnação, nesse ponto, não deve prosperar.

2.7. Falta de critérios objetivos para amostras

A alegação de ausência de critérios objetivos quanto à exigência de amostras não procede. O Termo de Referência é claro ao delimitar, nos itens específicos da seção *Da exigência de amostra*, os parâmetros técnicos que fundamentam a eventual solicitação de amostras pela Administração.

O edital estabelece que a exigência será aplicada apenas quando houver necessidade técnica justificada, conforme descrito:

“Tal exigência será adotada quando houver necessidade de verificação prévia das características sensoriais, visuais, de embalagem, rotulagem ou composição dos produtos, especialmente nos casos em que haja variação significativa



entre marcas e fornecedores ou quando o item demandar comprovação de qualidade nutricional, conservação, frescor, sabor ou validade compatível.”

Ou seja, os critérios técnicos já estão claramente definidos e dizem respeito a atributos específicos do objeto licitado, tais como: frescor, validade, composição, apresentação, rotulagem e aspectos sensoriais (sabor, textura etc.), os quais são diretamente derivados das especificações técnicas de cada item descrito no próprio Termo de Referência.

Tratam-se, portanto, de critérios técnicos implícitos nas próprias descrições dos produtos licitados, cuja verificação, por meio de amostras, pode ser necessária para assegurar a aderência às exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

Adicionalmente, o procedimento para solicitação, entrega e análise das amostras foi amplamente normatizado no TR, garantindo isonomia, publicidade e previsibilidade. A convocação é realizada por meio do sistema eletrônico, com data e horário definidos, permitindo inclusive a presença dos demais licitantes interessados.

A não apresentação da amostra ou a entrega de amostra em desconformidade com as especificações técnicas implicará, justificadamente, na desclassificação da proposta, conforme previsto. Ressalta-se que o julgamento da amostra não será feito de forma subjetiva ou discricionária, mas sim com base nas exigências previamente descritas no edital, assegurando objetividade e transparência ao processo.

Assim, não há que se falar em ausência de critérios objetivos, tampouco em violação ao princípio da isonomia ou da legalidade. A previsão da exigência de amostras é fundamentada, proporcional e técnica, sendo medida usual em contratações de gêneros alimentícios, justamente para proteger a Administração contra entregas de produtos com qualidade inferior, vencidos ou em desacordo com o necessário para atendimento da demanda institucional.

Da análise do Aditamento a impugnação

2.8. Exigência qualificação técnica:



O Termo de Referência exige que a qualificação técnica seja comprovada por meio de atestado(s) que demonstrem fornecimento anterior de, no mínimo, 50% do quantitativo total estimado. Tal exigência encontra respaldo no art. 67, §5º da Lei 14.133/2021, e está devidamente justificada tecnicamente no Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 36/2025, no Termo de Referência nº 29/2025 e na memória de cálculo que embasa o dimensionamento da contratação.

Ao contrário do alegado pela impugnante, a exigência não foi inserida de forma genérica ou padronizada, mas sim amparada em elementos concretos, como a frequência de entregas, a diversidade de itens (17 produtos distintos), a necessidade de manutenção regular dos estoques e o risco de paralisação de atividades administrativas em caso de inadimplemento parcial. Essas características impõem desafios logísticos que justificam a verificação de capacidade anterior compatível em porte e complexidade.

O dispositivo legal mencionado veda a exigência de atestados com parcelas mínimas ou prazos máximos, salvo quando a exigência for indispensável à garantia da execução do contrato. No presente caso, a exigência não decorre de formalismo ou hábito administrativo, mas sim de risco real e concreto à regularidade do fornecimento, o que exige comprovação de experiência prévia em quantitativo compatível.

A jurisprudência do TCU reforça que a exigência de 50% é válida desde que devidamente justificada, como foi feito. O ETP e o TR explicitam as razões técnicas pelas quais se exige esse limite. Além disso, o TR admite somatório de atestados e não restringe à Administração Pública, o que já amplia consideravelmente a competitividade.

Embora o objeto em si (gêneros alimentícios) seja de natureza comum, o volume elevado, o prazo contratual, a responsabilidade continuada com entregas regulares e a abrangência de atendimento ao COFFITO (incluindo reposições sob demanda) configuram riscos operacionais que justificam o filtro de experiência compatível.

O simples fato de não se tratar de um item tecnológico ou de engenharia não exclui a possibilidade de a Administração exigir de capacidade técnica.



Diante do exposto, não há que se falar em ilegalidade ou restrição indevida à competitividade. A exigência de experiência mínima de 50% é uma decorrência direta da aplicação do § 2º, do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, notamos que o processo foi conduzido em estrita observância aos princípios previstos na Lei nº 14.133/2021, em especial com os da vinculação ao edital, legalidade, competitividade e julgamento objetivo. Por isso, decide-se por NEGAR PROVIMENTO à impugnação apresentada.

Brasília – DF, 16 de outubro de 2025.

Luiz Felipe Mathias Cantarino

Pregoeiro Oficial

Mateus Paulo Pereira Lima

Assessor Especial do Setor de Contratos e Licitações