



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE CAFÉ TORRADO E MOÍDO. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. CLÁUSULA DO TERMO DE REFERÊNCIA (ITEM 5.1.1) QUE EXIGE A INDICAÇÃO, NO RÓTULO, DO GRAU DE MOAGEM “MÉDIA” DO CAFÉ A SER FORNECIDO. FINALIDADE: PADRONIZAÇÃO DO PRODUTO, FACILITAÇÃO DA CONFERÊNCIA NO RECEBIMENTO E RESPONSABILIZAÇÃO DO FORNECEDOR (CONGRUENTE COM A EXIGÊNCIA DE DOCUMENTO DE CLASSIFICAÇÃO COM INDICAÇÃO DO GRAU DE MOAGEM). PORTARIA SDA/MAPA Nº 570/2022, ART. 41, III, “B”: INDICAÇÃO DO GRAU DE MOAGEM É INFORMAÇÃO DE CARÁTER OPCIONAL PARA O MERCADO EM GERAL, SEM VEDAÇÃO À SUA EXIGÊNCIA EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA QUANDO MOTIVADA POR RAZÕES DE CONTROLE E QUALIDADE. COMPATIBILIDADE DA CLÁUSULA COM A NORMA SETORIAL E COM OS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 14.133/2021 (LEGALIDADE, RAZOABILIDADE/PROPORCIONALIDADE E COMPETITIVIDADE). COMPETITIVIDADE PRESERVADA: REQUISITO UNIVERSALMENTE ALCANÇÁVEL (POSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO DE RÓTULO/ETIQUETA), INEXISTINDO FAVORECIMENTO OU EXCLUSIVIDADE.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídico-técnica sobre impugnação apresentada pela UNICAFES-MG (Federação de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária de MG) ao Edital do Pregão Eletrônico nº 3008/2025 do Município de Santo Antônio de Pádua/RJ.

A impugnante questiona a exigência editalícia constante do item 5.1.1 do Termo de Referência, que obriga a indicação, no rótulo do café torrado e moído a ser fornecido, do respectivo grau de moagem “média”, sob o argumento de que tal exigência violaria o art. 41, inciso III, alínea “b”, da Portaria SDA/MAPA nº 570/2022, por se tratar de informação complementar e de fornecimento opcional pela empresa, não podendo ser obrigatória.

O item impugnado do Termo de Referência prevê, em resumo, que a embalagem do café deve conter, no mínimo, as seguintes informações rotulagem: denominação de venda, grupo e tipo (torrado e moído), espécie, ponto de torra (“escura”) e grau de moagem (“média”), peso líquido, identificação do fabricante/embalador (razão social, CNPJ/CPF e endereço), identificação do lote, data de fabricação e validade, instruções de conservação e país de origem, conforme a Portaria SDA/MAPA nº 570/2022 e orientações de rotulagem da ABIC.

Em outras palavras, o edital torna obrigatória a indicação expressa de que o café possui moagem do tipo média no rótulo da embalagem.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

A UNICAFES-MG alega que a Portaria MAPA nº 570/2022 – que estabelece o padrão oficial de classificação do café torrado e moído – classifica a informação sobre o grau de moagem como “*caráter opcional*”, de modo que exigir tal dado no rótulo contrariaria a normatização federal setorial.

Ademais, argumenta que a obrigatoriedade criada pelo edital não se justificaria tecnicamente, restringindo a competitividade da licitação ao excluir indevidamente fornecedores cuja única divergência é a ausência dessa informação no rótulo (embora atendam a todas as demais especificações, inclusive o grau médio de moagem em si).

Em síntese, a impugnante sustenta violação aos princípios da legalidade, por desrespeito à portaria ministerial, e da competitividade, por impor condição não essencial que limitaria a participação de fabricantes qualificados.

Diante dos argumentos da impugnante, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Superior Jurídica para emissão de parecer, com vistas a subsidiar decisão da autoridade competente quanto ao mérito da impugnação.

Cumpre, pois, examinar: (i) a compatibilidade jurídica da exigência editalícia com a Portaria MAPA nº 570/2022; (ii) a conformidade da exigência com os princípios aplicáveis na Lei nº 14.133/2021, em especial legalidade, proporcionalidade e competitividade; (iii) a justificativa técnica da cláusula impugnada à luz dos objetivos da contratação pública (qualidade, padronização, fiscalização etc.); e (iv) eventuais precedentes jurisprudenciais ou doutrinários pertinentes, notadamente do TCU, que possam orientar a solução.

É o breve relatório. Passa-se à análise dos pontos suscitados, à luz da legislação vigente, da jurisprudência aplicável e das cláusulas já estabelecidas no edital impugnado.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.II. Da Portaria MAPA nº 570/2022 e a natureza opcional da informação sobre grau de moagem

A Portaria SDA/MAPA nº 570, de 09/05/2022, editada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estabeleceu o padrão oficial de classificação do café torrado no Brasil, incluindo requisitos de identidade, qualidade e regras de rotulagem.

O art. 41 dessa Portaria trata das informações que devem constar na marcação ou rotulagem do café torrado embalado para venda direta ao consumidor. As alíneas do art. 41 elencam diversas informações obrigatórias, tais como: o grupo (torrado em grão ou torrado e moído), o tipo (por exemplo, “tipo único” – facultativo – ou “fora de tipo” – obrigatório quando for o caso), indicação de descafeinado se aplicável, identificação da espécie de café (100% arábica, robusta etc.), bem como informações sobre denominação de venda, lote, produtor/embalador, dentre outras.

Em especial, o inciso III do art. 41 da Portaria refere-se às “características complementares do produto” e dispõe o seguinte:

“Art. 41. No caso do café torrado embalado para venda direta à alimentação humana, a marcação ou rotulagem, uma vez observada a legislação específica vigente, deverá conter ainda as seguintes informações:

[...]



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

III – relativas às características complementares do produto:

- a) relativa à torra do produto: informar o ponto de torra ou a classificação da torra, conforme previsto no Anexo IV desta Portaria; e
- b) relativa à moagem do produto, se for o caso: informar o grau de moagem, conforme previsto no Anexo V desta Portaria, sendo de caráter opcional.”

Conforme se depreende da literalidade da alínea “b” acima transcrita, a indicação do grau de moagem no rótulo é classificada pela Portaria como informação de caráter opcional. Ou seja, não se trata de item de rotulagem obrigatório, mas sim de dado que pode ou não ser incluído pelo fabricante, a seu critério, quando for o caso.

O próprio Ministério da Agricultura, em material explicativo de perguntas e respostas sobre a Portaria 570/2022, esclareceu de modo inequívoco esse ponto. Confira-se a questão nº 14 do FAQ oficial do MAPA:

Pergunta: “A empresa tem que informar o grau de moagem na embalagem?”

Resposta: “A empresa pode decidir se informa ou não. É uma informação opcional. Quando a opção da empresa for por informar a moagem, o respectivo grau deverá estar de acordo com os parâmetros previstos no Anexo V.”

De igual modo, pergunta nº 16 do mesmo documento confirma a facultatividade:

“É facultativo constar na embalagem o tipo de moagem fina, média e grossa?”

Resposta: “Sim. Caso a empresa decida informar, deverá estar de acordo com a tabela do Anexo V da Portaria 570/2022.”.

Desse panorama normativo, extrai-se que a Portaria SDA 570/2022 não exige legalmente que todo café torrado e moído traga no rótulo a indicação do grau de moagem. Trata-se de informação adicional, vinculada à classificação oficial de granulometria do pó de café (conforme parâmetros de peneiras previstos no Anexo V da Portaria).

Se a empresa vendedora desejar comunicar ao consumidor que seu café moído é fino, médio ou grosso, ela pode fazê-lo – mas não está obrigada por lei a fazê-lo. Em suma, a rotulagem do grau de moagem é considerada pelo órgão regulador como uma característica complementar, e não essencial ou obrigatória, do produto.

Nesse ponto, assiste razão à impugnante ao afirmar que o edital, ao impor como requisito que o rótulo do café fornecido traga a expressão “moagem: média”, vai além do que a legislação setorial exige.

De fato, o edital positiva como condição obrigatória algo que, na regulamentação federal do setor cafeeiro, ficou a critério de cada empresa.

Contudo, é preciso distinguir duas questões jurídicas distintas: (i) a existência de conflito ou violação direta à norma da Portaria; e (ii) a avaliação da legitimidade dessa exigência no contexto da licitação, à luz dos princípios da Lei 14.133/2021. Passa-se a analisá-las.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

No tocante à compatibilidade estritamente legal, observa-se que a Portaria 570/2022 não proíbe a indicação do grau de moagem – ao contrário, ela a permite expressamente, apenas não a tornando obrigatória para fins de comercialização em geral.

Assim, exigir no edital que o fornecedor inclua tal dado no rótulo não implica obrigá-lo a descumprir a Portaria ou qualquer norma de segurança/qualidade.

Em outras palavras, não há aqui uma exigência contrária à lei (que forçasse o licitante a violar uma vedação normativa); o que há é uma exigência mais detalhada do que o mínimo legal, inserindo uma condição não prevista como obrigatória na legislação setorial.

Dito isso, importa verificar se é permitido à Administração Pública estabelecer requisitos técnicos além dos mínimos legais, e em quais circunstâncias isso pode ocorrer. Essa indagação deve ser respondida à luz dos princípios da licitação e do interesse público no caso concreto. Afinal, embora não haja infringência literal da Portaria (pois esta não veda informações complementares, apenas as qualifica como facultativas), persiste a dúvida se exigir o grau de moagem no rótulo seria uma medida legal, proporcional e não restritiva indevidamente, como requerido pela Lei 14.133/2021.

II.II. Princípios da legalidade, proporcionalidade e competitividade (isonomia) na formulação de exigências editalícias

A Lei Federal nº 14.133/2021 – nova Lei de Licitações e Contratos – consagra em seu art. 5º os princípios básicos que regem a atividade licitatória, incluindo expressamente os princípios da legalidade, da igualdade/competitividade e da razoabilidade/proporcionalidade, entre outros. Esses princípios impõem, em síntese:

Legalidade: a Administração e os licitantes estão vinculados às normas vigentes, não podendo o edital contrariar a legislação aplicável. Aqui, embora não haja confronto direto com dispositivo cogente (como visto, a Portaria 570/2022 não torna proibitiva a menção à moagem), deve-se considerar também o respeito ao ordenamento jurídico como um todo, inclusive regulamentos setoriais. A legalidade exige atuação conforme a lei e, no caso, a opção regulatória do MAPA foi pela não obrigatoriedade dessa informação – um aspecto a ser ponderado sob pena de ato ultra legem ou desvio da intenção normativa.

Competitividade/Isonomia: deve-se assegurar condições equânimes de participação, evitando cláusulas que criem obrigações excessivas ou injustificadas a ponto de restringir o universo de competidores sem amparo no interesse público. A igualdade de tratamento implica vedar favorecimentos ou restrições indevidas. Assim, qualquer exigência editalícia que não seja necessária para garantir a qualidade ou a execução do objeto pode configurar violação a esse princípio, por limitar licitantes aptos a fornecer o produto pretendido.

Proporcionalidade/Razoabilidade: obriga a Administração a assegurar adequação entre meios e fins, vedando imposição de obrigações em medida superior à necessária para atendimento do interesse público. Em licitações, isso significa que requisitos técnicos ou formais só devem ser exigidos na medida em que contribuam de modo justificável para o sucesso da contratação, evitando-se rigor excessivo motivado por zelo exagerado que não agregue benefício concreto à administração ou aos usuários do objeto.

A conjugação desses princípios resulta no entendimento já pacificado de que as condições habilitatórias e as especificações técnicas em editais devem ser apenas aquelas estritamente necessárias ao alcance do interesse público na contratação. Cláusulas que extrapolem o necessário tendem a ser consideradas ilegais por afronta à competitividade



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

e à proporcionalidade.

Ou seja, não se pode requerer certificados ou cumprimento de normas além do padrão legal se não ficar evidenciado que tal requerimento é indispensável para assegurar a qualidade esperada do objeto.

Por outro lado, quando efetivamente houver fundamento técnico e interesse público patente, a jurisprudência admite exigências adicionais de qualidade. O Acórdão TCU nº 898/2021 – Plenário consigna ser legítima a exigência de determinada certificação de conformidade com normas técnicas, “desde que tal exigência esteja devidamente justificada no processo licitatório”, visando garantir a qualidade e desempenho do produto.

Em suma: a linha mestra do TCU é tolerar exigências restritivas apenas nos casos em que haja motivação técnica sólida demonstrando serem elas necessárias para a obtenção de um fornecimento satisfatório e vantajoso à Administração.

Do contrário, deve prevalecer a opção menos restritiva, em homenagem à ampla competição e seleção da proposta mais vantajosa.

Aplicando essas premissas ao caso concreto, a questão-chave é: exigir a informação “moagem: média” no rótulo do café é algo estritamente necessário para o sucesso da contratação (aquisição de café torrado e moído de qualidade adequada)? Ou, alternativamente, trata-se de um detalhe formal cujo benefício não compensa o potencial efeito restritivo sobre a competição?

A resposta demanda avaliar os objetivos práticos da Administração ao impor tal requisito e verificar se há prejuízo real à competitividade e, em contrapartida, se existe ganho real em termos de garantia da qualidade/fiscalização do objeto. Essa análise técnica-jurídica segue adiante.

II.III. Finalidade e justificativas técnicas da exigência – qualidade, padronização e fiscalização do objeto

O objeto do pregão em exame é a aquisição de café torrado e moído (além de açúcar cristal), para consumo nas unidades administrativas municipais (secretarias, escolas, etc.), via sistema de registro de preços.

Dentro desse contexto, a Administração, ao elaborar o Termo de Referência, incluiu especificações detalhadas do produto visando obter um café de boa qualidade e adequado ao uso pretendido.

Dentre essas especificações, optou-se por fixar a torra escura e a moagem média como características desejadas do pó de café, além de exigir que tais informações constem expressamente no rótulo de cada embalagem fornecida.

As justificativas para demandar que a embalagem traga o texto “moagem: média” constam do Estudo Técnico Preliminar e estão alinhadas aos objetivos da contratação e do controle de qualidade:

- (a) Garantia de recebimento do produto na granulometria correta: Ao exigir que o próprio fornecedor rotule o café como “moagem média”, o edital reforça o compromisso de entrega do produto conforme a especificação exigida. Ou seja, vincula o fornecedor, inclusive sob as regras de rotulagem oficiais, a declarar o grau de moagem. Isso facilita a fiscalização: no ato do recebimento, os servidores podem verificar no rótulo se o item corresponde ao pedido. Caso o rótulo não contenha a informação ou indique moagem



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

diferente, a entrega pode ser recusada de pronto, sem necessidade de testes laboratoriais ou avaliações subjetivas. Trata-se, portanto, de medida que simplifica e torna objetiva a conferência do material entregue, auxiliando o controle de qualidade pela Administração.

(b) Responsabilização técnica do fornecedor: A partir do momento em que o fabricante/fornecedor declara no rótulo a classificação de moagem, ele fica sujeito não apenas às penalidades contratuais em caso de fornecimento divergente, mas também às normas de defesa do consumidor e de controle de qualidade do MAPA. Rotular um café como “moagem média” implica atender aos parâmetros do Anexo V da Portaria 570/2022 (percentuais de retenção em peneiras padrão). Caso a moagem real não corresponda à declarada, a empresa poderia incorrer em infração por informação enganosa. Em outras palavras, a exigência traz segurança adicional de que o fornecedor se empenhará em cumprir a especificação – sob pena de sanções administrativas e legais mais amplas, e não apenas eventualmente ter seu lote rejeitado. Esse efeito dissuasório contribui para a padronização e qualidade do produto fornecido, atendendo ao interesse público de receber café dentro do padrão desejado.

(c) Uniformidade e facilidade de distribuição: Em contratos em que os itens serão distribuídos a diversos setores ou unidades, muitas vezes sem a presença de um técnico para avaliar cada entrega, o rótulo funciona como fonte imediata de informação para o usuário final. Por exemplo, se uma escola municipal recebe pacotes de café com o rótulo “moagem média”, os funcionários responsáveis já sabem que aquele café serve para o método de preparo padrão. Se recebessem um produto não rotulado quanto à moagem, haveria incerteza – apenas após abrir e manusear poderia se identificar a textura, podendo ocorrer equívocos (um café de moagem muito fina poderia causar entupimento de filtros; um de moagem muito grossa poderia resultar em bebida fraca, se não corresponder ao equipamento disponível). Logo, exigir a indicação no rótulo visa padronizar a informação e orientar corretamente os usuários internos, aprimorando o serviço público (no caso, o preparo de café).

Em suma, do ponto de vista técnico e do interesse público, há argumentos consistentes para sustentar que a presença da informação do grau de moagem no rótulo contribui para a efetividade e comodidade na fiscalização e utilização do produto contratado. Diferentemente de certas exigências formalísticas (p.ex. apresentação de documentos cartorários desnecessários) ou de exigências que condicionam a participação a selos/certificados exclusivos, aqui a cláusula impugnada guarda pertinência direta com a qualidade intrínseca do item adquirido.

É importante salientar que a especificação “moagem média” do café em si não está sendo contestada pela impugnante – ela concorda que o edital pode e deve exigir grau de moagem médio como característica do produto. Ou seja, todos os licitantes terão que ofertar café moído médio, de qualquer forma. A divergência recai apenas sobre *como* atestar essa característica: mediante a inscrição no rótulo (exigida pelo edital) ou não.

A impugnante sustenta que, se o fornecedor atender à moagem média de fato, pouco importa se a embalagem menciona isso ou não, pois o objeto material contratado (café médio) seria entregue de qualquer modo. Nessa visão, a cláusula do rótulo seria dispensável e apenas restritiva a quem não costuma incluir tal informação na sua embalagem comercial.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Ainda que haja uma parcela de verdade nessa alegação (o café pode ser de moagem média independentemente do rótulo dizer ou não), é preciso contrapor que, sob a ótica do gestor público, a ausência da informação dificulta o controle imediato e a segurança quanto ao atendimento das especificações. Sem o rótulo indicando a moagem, a Administração teria que lançar mão de meios alternativos de verificação, por exemplo: realizar análises granulométricas; treinar os servidores para identificar visual ou taticamente a espessura do pó; medidas essas que implicam ônus adicionais, subjetividade e atraso no recebimento, o que se pretende justamente evitar.

Por outro lado, incluir a informação no rótulo não representa esforço significativo ao fornecedor: a Portaria 570/2022 já exige que diversas outras informações de classificação sejam impressas (ponto de torra, grupo, espécie etc.), de forma que acrescentar as palavras “moagem: média” no layout do rótulo ou mesmo via etiqueta complementar é, em princípio, perfeitamente viável a qualquer empresa.

Não se trata de obter certificação onerosa de entidade privada, mas sim de cumprir uma auto-declaração controlada (pois a classificação de moagem pode ser verificada, mas a inclusão no rótulo em si é feita pela própria empresa).

Assim, diferentemente de outras situações em que a Administração exigiu algo que apenas um grupo restrito de fornecedores poderia atender (e.g. filiação a certo programa, certificado de associação etc.), aqui potencialmente todo fabricante de café moído pode adaptar-se a cumprir o requisito, sem custos desproporcionais.

Em outras palavras, todos os possíveis concorrentes têm igualdade de condições para adequar suas embalagens, caso ainda não incluam a moagem no rótulo. Não há monopólio ou exclusividade nesse quesito – trata-se de uma *autoexigência de conformidade* que qualquer empresa apta a fornecer café médio pode providenciar.

Em reforço a esse entendimento, registre-se que a própria Portaria 570/2022 permite que, se o fornecedor optar por informar a moagem, ele o faça de acordo com a classificação oficial. Ou seja, não existe impedimento regulatório para que uma empresa passe a inserir essa informação visando atender um cliente público. Em verdade, muitas marcas de café já costumam indicar no pacote a moagem quando esta difere do usual, utilizando termos como “moagem fina (espresso)”, “moagem média (filtro)”, etc.

No mercado consumidor, essa informação é útil e já adotada voluntariamente por vários fabricantes. Logo, não se pode qualificar essa exigência como algo esdrúxulo ou tecnicamente desarrazoado – ao contrário, coaduna-se com boas práticas de transparência na rotulagem e orientação ao consumidor final.

Além disso, cumpre mencionar que nenhuma empresa será excluída automaticamente da licitação apenas por não ter, hoje, a informação de moagem no seu rótulo comercial.

A fase de habilitação não exige apresentação de amostra ou rótulo; a exigência será verificada na entrega do produto. Assim, um licitante poderia perfeitamente participar e, se vencer, providenciar a adequação do rótulo antes de efetuar a primeira entrega – por exemplo, através de etiquetas complementares contendo as informações faltantes (desde que legíveis e fixadas conforme normas de rotulagem).

III. CONCLUSÃO

À luz de todo o exposto, este parecer manifesta-se pelo **INDEFERIMENTO** da impugnação, ou seja, pela manutenção da exigência editalícia de indicação do grau de moagem “média” no rótulo do café torrado e moído a ser fornecido no



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Pregão Eletrônico nº 3008/2025.

Em suma, conclui-se que a cláusula impugnada não viola a Portaria MAPA nº 570/2022, mas apenas exige o aproveitamento de uma informação reconhecida nessa norma (grau de moagem, Anexo V) em benefício do controle contratual.

Por oportuno, recomenda-se que a Pregoeiro, ao responder formalmente à impugnação, explicita essas razões de interesse público e cite os dispositivos pertinentes, nos termos deste parecer.

É o parecer, S.M.J.

Santo Antônio de Pádua, 11 de novembro de 2025.

Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1