

**AO PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO RESPONSÁVEL PELO
PREGÃO ELETRÔNICO N.º 056/2025 DO MUNICÍPIO DE
ITAPECERICA DA SERRA – SÃO PAULO**

RAFAEL CARVALHO NEVES DOS SANTOS, advogado,
inscrito na OAB/PR n.º 66.939, com endereço profissional à Rua
Governador Parigot de Souza, 80 - Petrópolis, Londrina - PR, 86015-650,
vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao edital do Pregão Eletrônico n.º 056/2025, com fulcro no art. 164, da Lei
14.133/21, pelos motivos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

1. TEMPESTIVIDADE

O art. 164, da Lei 14.133/21, fixa o prazo de até três dias úteis
antes da data de abertura do certame para apresentar impugnação.

O certame está agendado para ocorrer no dia 22 de junho de
2025, motivo pelo qual a petição é tempestiva e merece conhecimento.

2. DOS MOTIVOS DE IMPUGNAÇÃO

O edital apresenta as seguintes irregularidades:

- 1) Exigência de garantia da proposta como requisito de pré-qualificação;
- 2) Prazo exíguo para a apresentação de laudos e amostras;
- 3) Ausência de critérios objetivos para julgamento das amostras e laudos;

- 4) Exigência ilegal de atestado de capacidade técnica - ausência de definição da parcela de maior relevância;
- 5) Descritivo técnico insuficiente para a formulação das propostas;
- 6) Não concessão de benefícios às Micro e Pequenas Empresas, diante da não aplicação da Lei 123/2006;

3. DO MÉRITO

3.1.DA RESTRIÇÃO IMPOSTA PELA EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA PROPOSTA COMO REQUISITO DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO

Segundo a Cláusula 9.1, do edital, e cláusula 4.3.1, do TR, as licitantes, como condição para participação e pré-habilitação no certame, deverão apresentar garantia da proposta no percentual de 1% do valor estimado do lote para o qual pretendem concorrer.

9.1. Nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021, será exigida dos licitantes a prestação de garantia da proposta como condição para participação e pré-habilitação no presente certame. O valor da garantia deverá corresponder a 1% (um por cento) do valor estimado do(s) lote(s) para os quais a empresa apresentar proposta.

9.2. A garantia deverá ser apresentada no momento do envio da proposta, devendo seu comprovante integrar o anexo da proposta disponível no sistema eletrônico, sob pena de desclassificação automática. A comprovação do valor poderá ser feita de forma não cumulativa, admitindo-se o depósito de valor único, desde que atenda ao percentual mínimo exigido para a soma dos lotes aos quais o licitante pretenda concorrer.

Ocorre que a exigência feita para todas as licitantes configura restrição à participação e é incompatível com o que dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Isso porque a Administração acaba por condicionar a participação de fornecedores interessados (e que poderiam lhe proporcionar a melhor proposta) à apresentação de garantia, o que

representa um custo, pois, ainda que a licitante opte por apresentar um seguro-garantia, a apólice terá um custo.

Ainda, conforme ensina Marçal Justen Filho, “a garantia da proposta não propicia qualquer benefício à Administração”, uma vez que a formulação de propostas não é apta a gerar riscos de danos ao patrimônio¹.

Segundo o autor (pag. 731) “todas as exigências que impliquem oneração quanto à participação na licitação somente podem ser feitas relativamente ao potencial contratado”.

Em comentário ao art. 58, da Lei 14.133/2021, o jurista elucida que “o dispositivo instituiu uma figura anômala, a ‘pré-qualificação’, destituída de consistência, finalidade e cabimento” (pag. 732).

Por fim, destaca que:

Cabe ao edital optar por impor ou não a exigência de garantia. Existe uma margem de discricionariedade na decisão, que abarca não apenas a exigência propriamente dita da garantia, como do seu montante. No entanto, é indispensável a justificativa satisfatória para a decisão adotada.

Veja-se que, apesar de ser discricionariedade administrativa, é essencial que haja justificativa para a garantia da proposta, ainda mais de todos os licitantes. No entanto, não se verifica qualquer motivação no edital, tampouco no Termo de Referência para a exigência.

Deste modo, requer-se a retificação do edital, para excluir a exigência da garantia da proposta de todos os licitantes, limitando a sua apresentação apenas ao licitante vencedor.

Caso a solicitação não seja acolhida, requer seja inserida no instrumento convocatório justificativa, demonstrando a finalidade e os benefícios à Administração decorrentes da apresentação da garantia da proposta por todos os licitantes.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023. P. 731

3.2.PRAZO EXÍGUO PARA APRESENTAÇÃO DE AMOSTRA E LAUDOS DE ITENS PERSONALIZADOS

A Cláusula 10.22, do edital solicita que a empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar apresente amostra e laudos no prazo de 10 (dez) dias corridos contados da notificação.

Contudo, o prazo é exíguo para a apresentação de amostra e laudos laboratoriais, o que se agrava considerando que o objeto engloba itens personalizados (cadernos, agendas e sacola), que deverão ser fabricados de acordo com as especificações exigidas.

O Tribunal de Contas da União condena prazos exíguos para envio de amostras, por entender que prejudicam a competitividade:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE 60 MILHÕES DE KITS DE HIGIENE BUCAL ADULTO E INFANTIL. PRAZOS DEMASIADAMENTE EXÍGUOS PARA A APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS . RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. DETERMINAÇÃO PARA REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. (TCU - DENÚNCIA (DEN): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/17772024>, Relator.: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 28/08/2024)

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. EXIGUIDADE DO PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS. POSSÍVEL RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO . CONCESSÃO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL . DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DOS ATOS LESIVOS (TCU 00237220150, Relator.: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 26/08/2015)

Há de se considerar a finalidade precípua da licitação que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o que só pode ser alcançado com a ampla participação de licitantes interessados no fornecimento do objeto.

Sem dúvidas o curto prazo para a apresentação de laudos e amostras afasta participantes do certame, que pela dificuldade de cumpri-

lo acabam optando por não participar da disputa, impactando negativamente na qualidade das propostas apresentadas.

Outro impacto negativo do prazo exíguo para apresentação de laudos e amostras, quanto à seleção da melhor proposta, é a falta de tempo para realizar testes completos, obter laudos detalhados e fabricar amostras que representem, de fato, a qualidade do produto ofertado, prejudicando a análise do item e, até mesmo, resultar na desclassificação de uma proposta vantajosa para a Administração.

A apresentação de amostra, por si só, já acarreta um ônus ao licitante, que incorre em gastos com matéria-prima e mão de obra para fabricar o produto, mesmo sem a certeza de que será consagrado vencedor da licitação.

A manutenção do prazo criará restrição na gama de participantes, contribuindo para a concentração de mercado, o que é vedado pelo art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/21, que aduz:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Considerando que o prazo de entrega dos itens, após a contratação, será de 30 dias, é razoável que o prazo para apresentação de amostras seja superior a 10 dias. Assim, requer-se a retificação do edital para que o prazo para apresentação de amostras e laudos dos itens seja alterado para, no mínimo, 20 dias.

3.3.DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA JULGAMENTO DAS AMOSTRAS

O item 10.22 do Edital estabelece que o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar deverá apresentar amostras físicas dos produtos ofertados para fins de aferição da conformidade com as especificações técnicas exigidas.

Todavia, embora o item 10.22.4 disponha que a avaliação será realizada "com base em critérios técnicos objetivos, previamente definidos neste Termo de Referência", verifica-se que o instrumento convocatório não apresenta critérios objetivos de análise, metodologia de avaliação, parâmetros mínimos de aceitabilidade, sistema de pontuação, checklist de verificação ou forma de julgamento das amostras.

Na realidade, o Termo de Referência limita-se a descrever as características técnicas esperadas dos produtos, sem indicar de que maneira essas características serão verificadas por quem realizará a análise, quais ensaios serão realizados, quais aspectos serão considerados eliminatórios, quais tolerâncias serão admitidas ou quais critérios conduzirão à aprovação ou reprovação das amostras.

A deficiência do edital torna-se ainda mais evidente diante do item 10.22.3, que menciona a dispensa de apresentação de laudos para determinados produtos certificados pelo INMETRO, evidenciando que, para os demais itens, a Administração poderá exigir documentação técnica complementar.

Entretanto, o edital igualmente não especifica quais laudos serão exigidos, quais parâmetros deverão ser comprovados, quais normas técnicas servirão de referência nem qual será o critério de análise desses documentos.

Essa lacuna transfere à Administração ampla margem de discricionariedade para definir, apenas durante a fase de julgamento, os critérios que conduzirão à aprovação ou reprovação das amostras e da documentação técnica, circunstância incompatível com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e, sobretudo, do julgamento objetivo.

A jurisprudência é firme no sentido de que a exigência de amostras somente é válida quando acompanhada da prévia definição dos critérios objetivos de avaliação. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais decidiu que:

7. Ausência de critérios para julgamento das amostras
O Órgão Técnico apontou o seguinte: “deixou o edital de levar ao conhecimento dos licitantes a sistemática pela qual será calculada a taxa de 85% de aprovação (...), donde se conclui que existe falha na fixação e divulgação do critério objetivo de julgamento das amostras.”

Defesa

Os defendentes alegaram que ... “De acordo com o termo de referência, a avaliação das amostras será feita tecnicamente, através de um check list onde serão aferidas sua cocção, sua avaliação sensorial e suas características organolépticas”.

Análise

Embora os defendentes tenham alegado que, na avaliação das amostras, foram consideradas questões técnicas, não se pode admitir que os critérios de avaliação não tenham constado de forma expressa no edital.

Pelo exposto, considero irregular a ausência de definição, no edital, dos critérios para julgamento das amostras, por descumprimento ao disposto no art. 44, § 1º, da Lei 8666/93, bem como pela inobservância do princípio do julgamento objetivo previsto no caput do art. 3º da mesma Lei. (TCE-MG - DEN: 858505, Relator.: CONS. MAURI TORRES, Data de Julgamento: 05/12/2017, Data de Publicação: 18/12/2017)

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho², em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas* dispõe:

É inválida a regra editalícia que exigir a apresentação de amostras e não estabelecer os critérios de julgamento de sua aceitabilidade. O edital deve estabelecer não apenas o modo de apresentação das amostras, mas também disciplinar o procedimento para o exame e os critérios de julgamento

² Justen Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023. Pag. 573.

O Tribunal de Contas da União assentou que, quando houver exigência de amostras, o edital deve estabelecer previamente os critérios de apresentação, avaliação e julgamento, bem como as condições de realização dos testes, de modo a afastar subjetivismos e garantir a objetividade da seleção:

(...) no caso de exigência de amostra de produto, devem ser estabelecidos critérios objetivos, detalhadamente especificados, de apresentação e avaliação, bem como de julgamento técnico e de motivação das decisões relativas às amostras apresentadas.

Não está estabelecido no termo de referência quais os critérios que embasarão a solicitação das amostras e tampouco de que forma serão testadas e avaliadas, ou como será realizado o julgamento, em afronta ao princípio do julgamento objetivo e em prejuízo à competitividade do certame, dada a insegurança que essa lacuna traz. O item 12.8 do termo de referência do edital apenas coloca que a amostra visa a comparar o material a ser entregue pela vencedora, ao passo que o item 8, que se refere às instalações e testes, tem unicamente a previsão genérica de que 'Deverão ser executados todos os testes necessários para o funcionamento dos produtos solicitados'.

Do modo como está posto, todo o processo, da requisição da amostra ao seu teste, está sujeito unicamente à discricionariedade do gestor, o que afronta o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório e prejudica a competitividade do certame, dada a insegurança que traz.

(...)

Sob a égide do princípio do julgamento objetivo, o gestor deve definir, previamente, o roteiro da avaliação à qual a amostra será submetida. O edital deve, ainda, definir todas as condições de execução dos testes. Por exemplo, em um teste de desempenho durante um procedimento para avaliação de microcomputadores, devem ser especificadas as variáveis de ambiente e as opções de sistema operacional que serão desabilitadas durante o teste. (Acórdão 2077/2011-TCU-Plenário).

Dessa forma, a atual redação do edital não permite que os licitantes conheçam antecipadamente os critérios que determinarão a aprovação ou reprovação das amostras e dos eventuais laudos exigidos, comprometendo a formulação das propostas e criando cenário de insegurança jurídica apto a restringir a competitividade do certame.

Diante disso, requer-se a retificação do instrumento convocatório para que sejam expressamente definidos i) os critérios objetivos de avaliação das amostras; ii) a metodologia e os procedimentos de análise a serem adotados; iii) os parâmetros de aprovação e reprovação de cada item; iv) os laudos eventualmente exigidos para cada produto, com indicação das normas técnicas aplicáveis; e v) os critérios de análise e validação da documentação técnica apresentada.

3.4. EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA DESNECESSÁRIA. ATESTADO DEVE SER RESTRITO ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO

O Edital, para comprovação da qualificação técnica das empresas licitantes, exige, conforme cláusula 10.9.1, a apresentação de “atestado(s) expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, comprovando que forneceu no mínimo 50% dos produtos com características semelhantes e compatíveis com o objeto do Edital”.

10.9. Qualificação Técnica

10.9.1. Prova de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, por meio da apresentação de atestado(s) expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, comprovando que forneceu no mínimo 50% dos produtos com características semelhantes e compatíveis com o objeto do Edital, kit escolar, tal solicitação se faz pertinente visando assegurar que a contratada tenha experiência previa consolidada na montagem, logística e fornecimento de Kits, considerando o impacto direto no calendário letivo e a impossibilidade de atraso na entrega, sob pena de prejuízo imediato ao ano escolar.

Contudo, destacam-se dois pontos a serem considerados acerca da exigência acima:

- a. Deve indicar a parcela de maior relevância;
- b. Também, deve considerar cada lote individualmente.

Quanto ao ponto “a”, ainda que a Lei 14.133/21 possibilite a exigência de atestados que demonstrem a capacidade operacional da

licitante, restringe essa exigência às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei:
§ 1º 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.**

Isso não foi respeitado na presente contratação, visto que o edital exige o atestado de **todos os itens** constantes nos lotes, não indicando a necessidade e nem qual seria o de maior relevância.

É imprescindível que o edital defina qual é a parcela de maior relevância, para fins de exigência de qualificação técnica, conforme dispõem os precedentes:

DENÚNCIA. MUNICÍPIO. PROCESSO LICITATÓRIO. CONVITE . CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. ÊNFASE EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, AMPLA COMPETIÇÃO E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA POR MEIO DA APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS FORNECIDOS, EXCLUSIVAMENTE, POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO . CLÁUSULA DE CARÁTER RESTRITIVO. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO NO EDITAL DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA DO OBJETO PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. FALTA DE CLAREZA E OBJETIVIDADE DO DISPOSITIVO EDITALÍCIO. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA . SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. A ausência de definição no edital das parcelas de maior relevância do objeto para fins de qualificação técnica, especialmente considerando o vasto

elenco de serviços listados pela administração, compromete, aparentemente, a objetividade no julgamento das propostas e, por via de consequência, a competitividade, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa . 2. A administração deve demarcar o que seja essencial para demonstrar a capacidade de execução satisfatória do contrato, conforme estabelecido no art. 37, XXI, da Constituição da República, não se podendo exigir a comprovação de que a licitante tenha realizado serviços exatamente como descrito no instrumento convocatório. 3 . A presença de possíveis restrições à competitividade no edital referentes à exigência de atestado para comprovação da capacidade técnica, é condição grave o suficiente para ensejar a suspensão do certame. (TCE-MG - DEN: 1084645, Relator.: CONS. SUBST. TELMO PASSARELI, Data de Julgamento: 11/04/2023)

Por conseguinte, requer-se a retificação do instrumento para que a exigência de apresentação de atestado recaia apenas sobre a parcela de maior relevância ou sobre os itens de valor significativo.

Quanto ao ponto “b”, a licitação está disposta em três lotes separados, permitindo que as licitantes participem de apenas um deles.

Tratando-se de distribuição do objeto por lote, cada um dos lotes é uma licitação separada e autônoma, de modo que a qualificação técnica não pode ser avaliada conjuntamente, mas sim individualmente para cada lote, conforme bem esclarece o Glossário da Secretaria Municipal de Gestão da cidade de São Paulo³:

“Na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens (bens, materiais, serviços, obras) que formarão o lote. **Na licitação por itens/lotos é como se cada um de seus itens/lotos correspondesse a uma licitação distinta [...]**”

O Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, deixa expresso que lotes ou itens distintos são licitações autônomas, ainda que estejam no mesmo processo de contratação:

Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2393/2006
REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO
DISPOSTO NO § 2º DO ART 23 DA LEI Nº 8.66/93
ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. 1. **Na execução de**

³ <https://compras.prefeitura.sp.gov.br/glossario/lotos/>

serviços fracionados, a cada lote há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

Optando-se pela **divisão do objeto**, devem ser feitas **licitações distintas** para cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, preservada a modalidade pertinente ao todo. **As diferentes licitações citadas na lei podem ser feitas em procedimentos distintos ou em um só processo licitatório, quando, então, a licitação terá seu objeto dividido em itens ou lotes. (ACÓRDÃO 6193/2015 - PRIMEIRA CÂMARA)**

Inclusive, o entendimento é cristalizado na Súmula 247, em que o TCU afirma que, considerando que itens ou lotes são individualizados, as exigências de habilitação também devem ser:

SÚMULA Nº 247 É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a **itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.**

Considerando que se trata de uma licitação em lotes, a correta interpretação do dispositivo é identificar a parcela de maior relevância para cada lote individualmente e não considerar os lotes como um conjunto. Se assim o fizer, haverá incoerências como a já citada, em que uma empresa que participará somente de um lote terá que apresentar atestado para os outros, do qual não tem interesse.

Portanto, pugna-se para que seja retificado o edital, com o fim de requerer atestados para cada lote individualmente, **respeitada a parcela de maior relevância de cada um deles.**

3.5.DA DEFICIÊNCIA DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS ITENS.

O Termo de Referência prevê, para os itens do Lote 01 (itens personalizados) e para o item "sacola personalizada" do Lote 03, a impressão de "arte a ser fornecida pelo órgão".

Entretanto, apesar de exigir a personalização dos materiais, o edital não disponibiliza qualquer modelo, layout, arte-final, identidade visual, arquivo gráfico ou especificação mínima do conteúdo a ser impresso, limitando-se a informar que a arte será posteriormente fornecida pela Administração.

A omissão compromete a elaboração das propostas, uma vez que o custo de produção dos materiais personalizados está diretamente relacionado às características da arte a ser aplicada, tais como quantidade de cores utilizadas, percentual de cobertura da impressão, dimensões da área impressa, existência de elementos gráficos complexos, bem como eventual necessidade de técnicas específicas de impressão.

Sem o conhecimento prévio dessas informações, os licitantes ficam impossibilitados de estimar com precisão os custos envolvidos na execução do objeto, circunstância que conduz à formulação de propostas baseadas em meras suposições, em prejuízo à segurança jurídica, à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A definição posterior da arte gráfica transfere aos licitantes risco não mensurável no momento da elaboração da proposta, permitindo que o custo efetivo da contratação varie significativamente em relação àquele considerado na formação do preço ofertado.

A correta definição do objeto da licitação é requisito indispensável para assegurar a isonomia entre os licitantes, a viabilidade de formulação das propostas e a adequada execução do contrato.

A omissão dessas especificações viola diretamente o disposto no art. 40, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que exige que o edital contenha, de forma clara, a especificação completa do objeto, de modo a

possibilita sua perfeita compreensão pelos interessados e assegurar igualdade de condições na formulação das propostas.

Nesse sentido, a Súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Manter a citada omissão impossibilita o julgamento objetivo das propostas, pois o agente não tem critérios válidos para analisar as propostas.

Os tribunais reconhecem que a falta de um objeto determinado, com critérios obscuros, fere o princípio do julgamento objetivo. Veja-se:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇO. MENOR PREÇO POR ITEM. AQUISIÇÃO DE PNEUS. SEPARAÇÃO DE ITENS POR LOTES DE PRODUTOS NACIONAIS E IMPORTADOS. **INDETERMINAÇÃO NA DEFINIÇÃO DO OBJETO.** PRAZO EXÍGUO PARA A ENTREGA. LIMITAÇÃO À COMPETITIVIDADE E À ESCOLHA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. O tratamento uniforme entre empresas e/ou produtos nacionais e estrangeiros é garantia constitucional, incidindo ao caso o princípio da isonomia em sua integralidade, donde, não se admite que alguma empresa estrangeira deixe de vencer um certame simplesmente por ser estrangeira. 2. Julga-se parcialmente procedente a Denúncia, posto **que apresenta a falta de definição correta e clara do objeto da licitação e ofende, sobremaneira, o princípio fundamental da licitação, que é o do julgamento objetivo.** 3. O prazo de entrega não pode comprometer o caráter competitivo do certame, pois, o prazo exíguo, indiretamente impõe uma limitação geográfica à localização das licitantes, restringindo

o universo de participantes do certame. (TCE-MG - DEN: 1012169, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 24/05/2018, Data de Publicação: 08/06/2018) (g.n.)

E M E N T A ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. NULIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO. EDITAL. INCERTEZA DO OBJETO DA LICITAÇÃO. FALTA DE CLAREZA. ILEGALIDADE. LICITAÇÃO NULA. SENTENÇA MANTIDA. - O procedimento licitatório deve obedecer aos princípios constitucionais constantes no art. 37, da CF, bem como todos os comandos inseridos na Lei n.º 8.666/93 - **No caso concreto, de início, verifica-se que o objeto da licitação não foi bem definido** - Apesar de constar no edital que o objeto seria a permissão de quatro EADIs – estações aduaneiras interiores, o instrumento convocatório deixa dúvidas se a prestação dos serviços deveria ser efetuada por uma mesma empresa ou se seriam escolhidas quatro vencedoras, uma para cada estação - **Tal situação configura ofensa à clareza na definição do objeto da licitação**, prevista no art. 40, da Lei n.º 8.666/93 – [...] (TRF-3 - ApelRemNec: 00221042920024036100 SP, Relator: Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 01/05/2020, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 04/05/2020) (g.n.)

Portanto, a ausência da definição da arte a ser impressa coloca em risco não apenas a lisura da licitação, mas a própria finalidade pública da contratação, devendo ser sanada previamente à continuidade do certame.

3.6.AUSÊNCIA DE COTAS RESERVADAS ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – VIOLAÇÃO À LEI COMPLEMENTAR 123/2006.

O Edital, apesar de prever contratação de elevado valor (R\$ 23.203.226,18) e estar estruturado em três lotes com diversos itens, não contempla cotas reservadas para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), em flagrante desatenção à legislação vigente que busca fomentar a participação dessas empresas nas contratações públicas.

Nos termos dos arts. 47 e 48, da Lei Complementar n.º 123/2006, e conforme reforçado pelo art. 4º da Lei n.º 14.133/2021, é dever

da Administração Pública estabelecer, sempre que possível, cotas reservadas ou participação exclusiva para ME/EPP, nas licitações cujos objetos possam ser divididos em partes ou itens de contratação.

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte

Tal medida visa promover o desenvolvimento econômico e social local e regional, bem como garantir o tratamento favorecido e diferenciado a essas empresas.

A ausência de medidas que garantam a participação efetiva de ME/EPP compromete os princípios da isonomia, do desenvolvimento nacional sustentável e da ampla competitividade.

Neste sentido, a Constituição da República garante o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias

e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

A concessão desses benefícios é, portanto, a regra em nosso ordenamento jurídico.

Segundo posicionamento da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão n.º 7769/2021⁴, a não concessão de cotas reservadas à ME/EPP só é válida quando há evidências de que garantir o tratamento diferenciado a essas empresas não é vantajoso ou representa prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto. Veja-se:

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os artigos 235 e 237, VII, 143, III, 250, II, 169, V do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, ACORDAM em conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dando a ciência abaixo, bem como enviar cópia desta deliberação e da instrução que a suporta à Prefeitura Municipal de Juazeiro/BA e ao representante, e arquivar este processo, conforme os pareceres emitidos nos autos.

(...)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8. dar ciência à Prefeitura Municipal de Juazeiro/BA, sobre a impropriedade abaixo, identificada no pregão eletrônico 001/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.8.1. ausência de justificativa para o não estabelecimento de cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, de **forma que fique evidenciado que o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não é vantajoso, no caso concreto, para a administração pública, ou representa prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, nos**

⁴ Acórdão de relação 7769/2021 – Primeira Câmara. Relator Jorge Oliveira. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/7769%252F2021/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>

termos dos artigos 47, 48, III, e 49, III, da Lei Complementar 123/2006. (Grifo nosso)

Inexistindo tais evidências, os gestores públicos devem observar as normas de estímulo à participação de pequenos negócios, especialmente quando se trata de objetos divisíveis e licitações de maior vulto, como é o caso, sob pena de restringir indevidamente a competitividade.

Por conseguinte, requer-se a concessão do benefício previsto no art. 48, III, da Lei Complementar 123/2006, para estabelecer cotas, de até 25%, reservadas à participação de micro e pequenas empresas.

4. PEDIDOS

Por todo o exposto, o recebimento da presente impugnação e a sua procedência para:

- a) Retificar o edital e o Termo de Referência, para excluir a exigência da garantia da proposta de todos os licitantes, limitando a sua apresentação apenas ao licitante vencedor.
 - i. Subsidiariamente, não acolhendo a solicitação que seja apresentada justificativa, demonstrando a finalidade e os benefícios à Administração decorrentes da apresentação da garantia da proposta por todos os licitantes.
- b) Retificar o edital para que a apresentação de atestado de capacidade técnica recaia apenas sobre as parcelas de maior relevância e os itens de valor significativo, considerando cada lote individualmente;
- c) Retificar o edital e o Termo de Referência, concedendo prazo de, no mínimo, 20 dias para a apresentação de laudos e amostras dos itens.
- d) Retificar o edital e o Termo de Referência, para incluir i) os critérios objetivos de avaliação das amostras; ii) a metodologia e os procedimentos de análise a serem adotados; iii) os parâmetros de aprovação e reprovação de cada item; iv) os laudos eventualmente exigidos para cada produto, com indicação das normas técnicas

aplicáveis; e v) os critérios de análise e validação da documentação técnica apresentada.

- e) Inserir no Termo de Referência o modelo, layout, arte-final, identidade visual, arquivo gráfico ou especificação mínima da arte a ser impressa nos itens dos lotes 1 e 3;
- f) Retificar o edital para incluir a concessão do benefício previsto no art. 48, III, da Lei Complementar 123/2006, para conceder cotas, de até 25%, reservadas à participação de micro e pequenas empresas;

Caso não sejam atendidos os pedidos, o certame será nulo e o caso será submetido ao Tribunal de Contas para apuração das ilegalidades e sanção dos agentes envolvidos.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Londrina, dia 16 de junho de 2026.

Rafael Carvalho Neves dos Santos
OAB/PR n° 66.939