

**AO PREGOEIRO RESPONSÁVEL PELO PREGÃO ELETRÔNICO
N.º 08/2026, DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL – CIDERSU**

RAFAEL CARVALHO NEVES DOS SANTOS, advogado,
inscrito na OAB/PR nº 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 08/2026, 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 09 de julho de 2026,
motivo pelo qual a petição é tempestiva e merece conhecimento.

2. DOS MOTIVOS DE IMPUGNAÇÃO

O edital apresenta as seguintes irregularidades:

- 1) Impossibilidade de utilização de Registro de preços;
- 2) Inconsistência quanto ao critério de julgamento;
- 3) Ausência de definição da parcela de maior relevância para
a exigência do atestado de capacidade;
- 4) Ausência de definição de índices contábeis e os valores
mínimos aceitáveis, no Termo de Referência;

- 5) Contradição quanto à exigência de amostra e exiguidade do prazo concedido para sua apresentação;
- 6) Ausência de critérios objetivos para análise de amostras;
- 7) Prazo exíguo para apresentação de laudos;
- 8) Descritivo dos itens incompleto – ausência de representação gráfica das artes referentes aos itens;
- 9) Aglutinação indevida de itens díspares no mesmo lote;
- 10) Ausência de cotas reservadas para Micro e Pequenas Empresas.

3. DO MÉRITO

3.1.DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESCOLARES

O edital adotou como forma de contratação o registro de preços. Contudo, isso se mostra incompatível com a aquisição de materiais escolares.

A aquisição desses itens é para que os alunos os tenham em mãos no primeiro dia de aula ou de forma urgente. Trata-se de um fornecimento único, não havendo imprevisibilidade ou a possibilidade de contratação unitária, características necessárias para o registro de preços.

Ainda, a Administração já sabe qual o número de alunos matriculados. Não há, portanto, indefinição prévia do quantitativo a ser utilizado – mais uma característica desta compra que afasta o registro de preços.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em caso análogo, no acórdão proferido em 2024¹, também entendeu dessa forma. Por meio do voto do eminente Conselheiro Dimas Ramalho, a Corte entendeu que “a quantidade de alunos matriculados nas escolas do

¹ Processo: TC-012227.989.24-1

Município é conhecida pela Administração e os materiais escolares serão certamente demandados de uma só vez, não se coadunando com o procedimento de registro de preços.” Mais especificamente:

“A indefinição de quantitativos e a necessidade de contratações frequentes ou entregas parceladas, características típicas do sistema de registro de preços, não se compatibilizam com a administração escolar e as práticas e necessidades que envolvem a compra de materiais como os que a Municipalidade pretende adquirir.

Os materiais pretendidos mostram-se como passíveis de quantificação e entrega em período certo ou previsível, não restando demonstrada a ocorrência dos pressupostos legais do sistema de registro de preços, a saber, eventualidade do fornecimento e a imprevisibilidade da demanda.

A quantidade de alunos matriculados nas escolas do Município é conhecida pela Administração e os materiais escolares serão certamente demandados de uma só vez, não se coadunando com o procedimento de registro de preços. As eventuais oscilações de demanda e do quantitativo de alunos em função de possíveis transferências ou em função de evasão escolar poderão ser ajustadas pela Administração por meio de acréscimos ou supressões na forma e limites do artigo 125 da Lei 14.133/21.

O registro de preços, neste caso, é prejudicial não só para o licitante, mas também para a Administração Pública. Isso porque havendo a incerteza do fornecimento, há o aumento natural dos preços pelo fornecedor – única forma de que a venda valha a pena financeiramente. Tem-se, então, produtos mais caros do que se adquiridos de uma só vez. Isso também foi visto pelo Conselheiro Dimas Ramalho em seu voto.

“Uma das consequências observadas tradicionalmente no registro de preços é o incremento dos preços oferecidos, justamente em razão das incertezas envolvendo a prestação, resultando em uma contratação mais onerosa do que o necessário para a Administração, vulnerando o atendimento aos princípios da eficiência, economicidade e vantajosidade.”

Inclusive há Orientação do MPC/SP, no sentido de que não se admite o uso de SRP para aquisição anual de materiais escolares.

Orientação Interpretativa MPC/SP nº 01/36: “Nas licitações destinadas à contratação anual de uniforme e material escolar, não se admite utilização do sistema de registro de preços”.

Em recente decisão também do TCE/SP, no processo TC-004255.989.25, referente à Representação contra irregularidades cometidas pelo Município de São Sebastião no Pregão Eletrônico 01/2025, concluiu-se que o Sistema de Registro de Preços é incompatível com a aquisição de itens escolares. Depreende-se da decisão:

Vale destacar que, em caso de oscilações da demanda, basta a aplicação do artigo 125 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, acrescentando-se ou reduzindo-se, unilateralmente e nos limites nele estabelecidos, os quantitativos originariamente contratados.

Além disso, enquanto a certeza de aquisição tende a atrair maior número de licitantes, proporcionando aumento da competitividade e redução do valor das propostas, a facultatividade da contratação inerente ao registro de preços tende a afastar potenciais interessados no torneio.

Também cabe destacar que o uso indiscriminado e inconsequente do registro de preços estimula a **elaboração de planejamento deficiente**, produzindo estimativa de aquisição não condizente com a necessidade pública.

Assim, requer-se a retificação do edital, retirando-se o sistema de registro de preços.

3.2. DA INCONSISTÊNCIA QUANTO AO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O Edital apresenta contradição quanto ao critério de julgamento das propostas, circunstância que, por si só, impede o regular prosseguimento do certame enquanto não sanada.

Em seu preâmbulo, o Edital dispõe expressamente:

INFORMAÇÕES: As informações administrativas relativas a este PREGÃO ELETRÔNICO poderão ser obtidas junto ao Departamento de Licitações e Contratos do CIDERSU, através dos telefones nº (35) 9.9723-3438 ou (35) 3775-0242, site www.cidersu.mg.gov.br ou pelo e-mail: licitacao@cidersu.mg.gov.br.

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO POR LOTE (LOTE ÚNICO)

INÍCIO DO RECEBIMENTO DAS PROPOSTAS: às 09:h00min do dia 27/06/2026.

No mesmo sentido, o item 2.3 reforça que, em caso de divergência entre a parametrização do sistema eletrônico e os demais documentos do processo, prevalecerá o critério de "MENOR PREÇO GLOBAL DO LOTE ÚNICO", e o item 2.2 veda expressamente a apresentação de propostas parciais, exigindo que a licitante contemple a totalidade dos itens do lote em sua proposta.

2.2. A presente licitação será realizada em LOTE ÚNICO, composto pela totalidade dos itens descritos no Termo de Referência, devendo a licitante apresentar proposta contemplando todos os itens que integram o lote, sendo vedada a apresentação de propostas parciais.

2.3. Em caso de divergência entre a parametrização do sistema eletrônico, planilhas, anexos ou qualquer outro documento integrante do processo, prevalecerá sempre o critério de julgamento definido neste Edital e no Termo de Referência, qual seja, MENOR PREÇO GLOBAL DO LOTE ÚNICO.

Entretanto, os itens 8.6 e 8.6.1 dispõem, em sentido oposto:

8.6 Para o julgamento das propostas, será considerado o critério de MENOR PREÇO POR ITEM.

8.6.1 Encerrada a etapa competitiva, as propostas serão ordenadas, exclusivamente pelo critério de MENOR PREÇO POR ITEM.

Esses dois critérios são incompatíveis entre si. O julgamento por menor preço global de lote único pressupõe proposta única, indivisível, cobrindo a totalidade dos itens, já o julgamento por menor preço por item

pressupõe a formação de preço, a disputa de lances e a classificação individualizada para cada um dos itens, com possibilidade de vencedores distintos para cada item.

Em que pese o edital tenha sido retificado prevendo a composição de um lote único, não foi eliminada a contradição do instrumento convocatório quanto ao critério de julgamento efetivamente aplicável.

Considerando esses fatos, não é possível saber com segurança se a disputa e o julgamento observarão o menor preço global do lote único ou o menor preço de cada um dos 70 itens que o compõem, critérios distintos que repercutem diretamente sobre a estratégia de formação de preços de cada licitante.

Nos termos do art. 25, da Lei nº 14.133/2021, o edital da licitação deve conter as regras relativas ao julgamento das propostas, o que inclui o critério de julgamento, que deve ser definido de forma precisa e sem contradições, por se tratar da estrutura da própria disputa e da formulação das propostas.

A indefinição quanto a esse ponto viola, ainda, o princípio da segurança jurídica, na medida em que impede que os licitantes formulem suas propostas com previsibilidade quanto à forma de disputa e classificação adotada.

Ademais, a definição do critério de julgamento foi o que motivou a reabertura da licitação, considerando o registrado pela Pregoeira na Ata da Sessão de 25/06/2026.

Portanto, é imprescindível que a Administração retifique o Edital, de modo a esclarecer, sem margem a dúvida, qual o critério de julgamento efetivamente aplicável ao certame.

3.3. DA RESTRIÇÃO DECORRENTE DA EXIGÊNCIA DE ATESTADO – DESOBEDIÊNCIA AO QUE PREVÊ A LEI 14.133/2021

O Termo de Referência, para a qualificação técnica das empresas licitantes, exige a comprovação de atestado de capacidade técnica demonstrando o fornecimento de **produtos compatíveis com os itens descritos no objeto licitado**.

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.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será **admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas** de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

O art. 18, II, da Lei 14.133/21 também determina que na fase preparatória da licitação, deve haver a justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto.

Isso não foi respeitado na presente contratação, visto que a cláusula 14.2.4 exige a comprovação de fornecimento anterior de forma genérica de “produtos compatíveis com os descritos no objeto” e não dos referentes à parcela de maior relevância.

É imprescindível que o edital defina qual é a parcela de maior relevância, para fins de exigência de qualificação técnica, sob pena de

violar os princípios da competitividade, isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Veja-se:

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)

Exigir que as licitantes comprovem o fornecimento **de todos os itens** que estão sendo licitados é ilegal, razão pela qual deve haver a retificação do instrumento para que a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica **recaia apenas sobre a parcela de maior relevância ou sobre os itens de valor significativo**, de acordo com o §1º, do art. 67, Lei 14.133/21.

3.4. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DOS ÍNDICES ECONÔMICO-FINANCEIROS PREVISTOS NO TERMO DE REFERÊNCIA

O item 14.2.3.3, do Termo de Referência estabelece que:

14.2.3.3. O atendimento dos índices econômicos previstos neste item deverá ser atestado mediante declaração assinada por profissional habilitado da área contábil, apresentada pelo fornecedor

Ocorre que, em nenhum ponto do Termo de Referência ou do capítulo relativo à Qualificação Econômico-Financeira (item 9.4 do Edital), há a definição de quais são os "índices econômicos previstos neste item".

O Edital limita-se a exigir, no item 9.4.1, a apresentação de certidão negativa de falência, nada dispondo sobre índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente, Solvência Geral, Grau de Endividamento ou qualquer outro parâmetro, tampouco fixa os valores mínimos a serem atendidos.

A cláusula 14.2.3.3, portanto, remete o licitante a um requisito que, na prática, não existe no instrumento convocatório: exige-se a comprovação de atendimento a índices que não foram estabelecidos, tornando impossível ao licitante, e ao profissional contábil que deve subscrever a declaração exigida, saber a que parâmetros objetivos deve se ater.

Nos termos do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, a exigência de índices contábeis para fins de qualificação econômico-financeira deve restringir-se aos usualmente adotados para avaliação objetiva da capacidade financeira do licitante, sendo indispensável que o próprio instrumento convocatório os defina de forma expressa e justifique sua exigência nos autos do processo licitatório.

Na ausência de definição de índices e de seus valores mínimos, a cláusula é absolutamente inexecutável tal como redigida, e sua manutenção nesses termos gera insegurança jurídica apta a ensejar tanto

a inabilitação arbitrária de licitantes (por ausência de parâmetro objetivo de aferição) quanto a impugnação, em fase própria, da própria exigência, em prejuízo à celeridade e à segurança do certame.

Impõe-se, portanto, a supressão ou a retificação do item 14.2.3.3 do Termo de Referência, para que passe a conter, de forma expressa e justificada, a relação dos índices contábeis exigidos e os respectivos valores mínimos de referência.

3.5.DA CONTRADIÇÃO QUANTO AO CARÁTER OBRIGATÓRIO DA EXIGÊNCIA DE AMOSTRAS E EXIGUIDADE DO PRAZO PARA SUA APRESENTAÇÃO

3.5.1. CONTRADIÇÃO QUANTO À OBRIGATORIEDADE DA EXIGÊNCIA

O item 8.2 do Termo de Referência estabelece que:

8.2. O CIDERSU tem por exigência o envio de amostras dos kits escolares a serem fornecidos. Devendo ser enviados para a Sede do CIDERSU (Rua João Honorato de Carvalho, nº 121, Centro, Carvalhópolis, Minas Gerais, CEP 37.760-000). Sendo à custa responsabilidade do licitante vencedor.

Pela leitura da cláusula, a apresentação de amostras é exigência obrigatória, cujo ônus da remessa é expressamente atribuído ao licitante vencedor.

Ocorre que o item 9.20 do Edital, reproduzido, no próprio Termo de Referência, em redação idêntica no item 8.6, condiciona a mesma exigência a um critério discricionário:

O licitante classificado em primeiro lugar após a fase de disputa deverá enviar catálogo e laudos dos produtos que compõem o lote no prazo de 02 (duas) horas após o encerramento da fase de disputa. **Caso seja necessário**, deverá enviar amostras de 01 (um) exemplar de cada item que compõe o lote no prazo de 05 (cinco) dias corridos, sob pena de desclassificação.

Tem-se, portanto, dentro do mesmo Termo de Referência: de um lado, a exigência é apresentada como obrigatória e de outro, como eventual e sujeita à necessidade, cujo critério de aferição não é definido em nenhum ponto do instrumento convocatório.

Não se sabe quem decide sobre a necessidade do envio de amostras, em que momento essa decisão é tomada, tampouco com base em quais parâmetros objetivos (se em função do item, do valor envolvido, de dúvida técnica pontual da comissão, ou de qualquer outro critério).

Da forma como redigida, a cláusula permite que a Administração exija, ou deixe de exigir, a apresentação de amostras de forma discricionária e não uniforme entre eventuais certames ou mesmo entre itens, sem parâmetro que permita ao licitante antecipar, no momento da elaboração de sua proposta, se e quando deverá produzir e remeter fisicamente amostras de todos os itens do lote.

Essa indefinição viola o princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, que pressupõem que toda exigência apta a gerar a desclassificação do licitante, como é o caso, esteja definida de forma objetiva e não sujeita a um juízo subjetivo da Administração.

3.5.2. DO PRAZO EXÍGUO PARA APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS

Ainda que superada a contradição acima, subsiste vício autônomo quanto ao prazo fixado para o cumprimento da exigência.

O item 8.6, do Termo de Referência exige que a empresa classificada em primeiro lugar apresente amostras dos itens, no prazo máximo de 05 (cinco) dias após o encerramento da fase de disputa.

Contudo, o prazo é exíguo para a apresentação de amostra, o que se agrava considerando que os itens devem ser personalizados, que deverão ser fabricados de acordo com as especificações exigidas.

Ademais, o prazo compreende não apenas a produção das amostras, mas também sua remessa até a sede do CIDERSU, em Carvalhópolis/MG, com ônus atribuído ao próprio licitante (item 8.2 do Termo de Referência), o que consome parcela do exíguo prazo fixado, a depender da localização do licitante.

Essas circunstâncias indicam que o prazo de 5 (cinco) dias corridos não guarda proporcionalidade com a natureza dos itens, e tende a favorecer exclusivamente grandes fornecedores que já disponham de estrutura ociosa ou de estoque de itens personalizáveis para pronta customização, em prejuízo da ampla competitividade e da isonomia que devem reger o certame, além de configurar, na prática, exigência de difícil ou impossível cumprimento.

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 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 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 amostras, quanto à seleção da melhor proposta, é a falta de tempo para fabricar amostras que representem, de fato, a qualidade do produto ofertado, prejudicando a análise do item e, até mesmo, resultando na desclassificação de uma proposta vantajosa para a Administração.

Neste sentido, destaca-se precedente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que decidiu pela aplicação de multa administrativa à Pregoeira, em razão de injustificada limitação à competitividade do certame:

“Além de noticiar os fatos a esta Corte de Contas, a representante apresentou impugnação administrativa ao edital, na qual se decidiu pela prorrogação do referido prazo, que passou a ser de 12 (doze) dias.

A despeito da aludida dilação de prazo, entendo que o novo prazo estipulado pela Administração ainda não é razoável, uma vez que o certame questionado tem por objeto produtos personalizados, que demandam certo tempo para confecção. Conforme exposto pela parte representante na exordial, é necessário cerca de 12 (doze) dias apenas para emissão de laudos, além de prazo de aproximadamente 20 (vinte) dias para obtenção dos tecidos e tingimento nas cores exigidas.

Neste sentido já se manifestou o Plenário desta Corte de Contas, conforme decisão consubstanciada no Acórdão nº 1390/17 2 , de relatoria do Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

De fato, o detalhamento exigido dos uniformes escolares confronta-se com o prazo de 3 dias para apresentação de amostras.

(...)

Portanto, entende-se procedente a representação, tendo em vista a caracterização de injustificada limitação à competitividade do certame.

Diante do exposto, VOTO pela procedência da presente Representação, com aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, à Sra. [omissis], Pregoeira e signatária do edital, nos termos da fundamentação. (TCE-PR 35939217, Relator.: IVAN LELIS BONILHA, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/10/2019)

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 e laudos seja superior a 05 dias.

Assim, requer-se a retificação do edital para que o prazo para apresentação de amostras dos itens seja alterado para, no mínimo, 15 (quinze) dias.

3.6.AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA ANÁLISE DAS AMOSTRAS

O Edital justifica a exigência de amostras nos seguintes termos:

"9.18. Considerando a sensibilidade de determinados itens quanto à qualidade, durabilidade e segurança, bem como a necessidade de assegurar a conformidade dos materiais fornecidos com as especificações técnicas definidas no Termo de Referência, será prevista a exigência de apresentação de amostras, como etapa de validação prévia do objeto. 9.19. A análise das amostras constitui medida essencial de mitigação de riscos da contratação, permitindo a verificação objetiva da

qualidade, funcionalidade, acabamento, segurança e adequação dos materiais ao uso escolar."

A despeito de a própria Administração qualificar a análise das amostras como instrumento de "verificação objetiva", o Edital e o Termo de Referência não definem, em nenhum de seus dispositivos, os parâmetros a partir dos quais tal objetividade seria assegurada.

Não há, em todo o instrumento convocatório: (i) indicação da comissão ou profissional responsável por realizar a análise das amostras; (ii) definição dos critérios técnicos objetivos e mensuráveis de aprovação ou reprovação para cada um dos itens do lote único; (iii) fixação de prazo determinado para a análise e comunicação do resultado aos licitantes;

Segundo o entendimento do TCU, quando o edital exigir a apresentação de amostras, deve também estabelecer os critérios objetivos e especificados para a avaliação dos itens:

Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes.

Ainda, segundo o Tribunal, a ausência de definição desses critérios viola o princípio do julgamento objetivo e prejudica a competitividade:

(...) 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).

Neste sentido, veja-se o precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que reconhece a ilegalidade:

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)

Por conseguinte, requer-se a retificação do edital para incluir critérios objetivos para análise das amostras, sob pena de violação ao julgamento objetivo.

3.7. DA RESTRIÇÃO IMPOSTA PELA EXIGÊNCIA DE LAUDOS PREEXISTENTES

O item 9.20 do Edital exige que o licitante classificado em primeiro lugar apresente catálogo e laudos de todos os itens no prazo de 2 (duas) horas contadas do encerramento da fase de disputa.

Instada a se manifestar sobre a exiguidade desse prazo em impugnação anterior, a Administração esclareceu, na Decisão Administrativa de 22/06/2026 (capítulo XII), que tais documentos "constituem documentos preexistentes à participação no certame" e que "não se destinam a ser produzidos após a convocação da licitante".

Embora a Administração Pública possa exigir a comprovação da qualidade dos produtos ofertados, a forma como a exigência foi estruturada revela-se manifestamente ilegal e restritiva da competitividade.

Isso porque a emissão de laudos laboratoriais demanda a coleta de amostras, envio ao laboratório, realização de ensaios técnicos e elaboração do respectivo relatório, procedimentos que evidentemente não podem ser realizados no exíguo prazo de duas horas.

Na prática, a única forma de atender à exigência editalícia é que todos os licitantes providenciem, **antes mesmo da realização da sessão pública**, a realização dos ensaios laboratoriais de todos os produtos que pretendam ofertar.

Considerando o elevado número de itens constantes do certame, tal exigência impõe aos licitantes a realização de despesas expressivas e antecipadas, sem qualquer garantia de contratação, transferindo aos particulares custos que somente seriam justificáveis caso viessem a ser efetivamente contratados.

Tal exigência afronta diretamente o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, consubstanciado na **Súmula nº 272**, segundo a qual:

SÚMULA TCU 272: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Embora a exigência esteja formalmente prevista como condição posterior ao julgamento das propostas, sua consequência é justamente obrigar todos os licitantes interessados a anteciparem elevados custos para que possam cumprir o prazo de apenas duas horas, esvaziando o caráter competitivo do certame.

O princípio do formalismo moderado impõe que a Administração examine a realidade dos fatos e os efeitos concretos das exigências editalícias, não apenas sua redação formal. No presente caso, a exiguidade do prazo torna impossível a obtenção dos laudos após a convocação da licitante vencedora, convertendo a exigência em verdadeira condição prévia de participação.

A jurisprudência igualmente reconhece que exigências dessa natureza, quando acompanhadas de prazos incompatíveis com sua execução, configuram restrição indevida à competitividade. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO . COMPRA DE UNIFORMES ESCOLARES. PEDIDO DE NULIDADE DO EDITAL OU DAS CLÁUSULAS IMPUGNADAS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. CERCEAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO MAIOR NÚMERO DE CONCORRENTES . RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. Trata-se de modalidade licitatória denominada "pregão", instituída pela Lei nº 10.520/2002, em consonância com o art. 37, XXI, da CF, com aplicação subsidiária das normas previstas na Lei nº 8 .666/1993. Embora tal modalidade vise a agilizar o procedimento licitatório, não afasta os princípios norteadores da licitação pública, dentre eles o da isonomia, que assegura a igualdade de condições a todos os participantes, garantindo a maior competitividade e a melhor condição de compra pela Administração Pública. A exigência, prevista nas cláusulas 3.4 .1 e 3.4.2 do edital, de que seja comprovada a qualidade do tecido dos produtos cotados no certame, tem amparo legal e visa à comprovação das condições técnicas dos interessados.

Entretanto, o prazo previsto no edital para cumprimento de tal exigência se mostra arbitrário, em total afronta ao princípio da isonomia e da competitividade, uma vez que o edital foi publicado em 05 .03.2008, com abertura dos envelopes prevista para 19.03.2008, restando aos possíveis interessados, apenas 14 dias corridos e 09 dias úteis, para cumprimento da referida exigência . O art. 4º, II, da Lei nº. 10.520/02, prevê o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, podendo variar de acordo com a complexidade da exigência . No presente caso, mostra-se exíguo, desproporcional e restritivo o prazo que foi concedido para os interessados cumprirem a referida exigência, que consiste na apresentação de amostras e de laudo emitido após a análise do Laboratório de Ensaio Químico Têxtil do Senai ou outro equivalente. O prazo previsto prejudicou a competitividade entre os licitantes e a escolha da empresa melhor qualificada, em prejuízo do interesse público. Assim, em reexame necessário, mantém-se a sentença que concedeu a segurança, declarando nulo o edital 004/08, desprovido-se o apelo voluntário. (TJ-RJ - REEX: 00018918920088190028 RIO DE JANEIRO MACAE 2 VARA CIVEL, Relator.: CLAUDIO DE MELLO TAVARES, Data de Julgamento: 29/04/2009, DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/05/2009)

Além disso, a exigência viola os princípios da **isonomia, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa**, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, na medida em que restringe a participação apenas às empresas que assumiram previamente elevados custos para obtenção de laudos laboratoriais, afastando potenciais licitantes plenamente aptos a fornecer os produtos objeto da contratação.

Assim, mostra-se necessária a retificação do edital para que seja afastado o prazo de 02 (duas) horas para apresentação dos laudos laboratoriais, estabelecendo-se procedimento compatível com a realidade dos ensaios laboratoriais.

3.8.DA INSUFICIÊNCIA DOS DESCRITIVOS DOS ITENS – ESPECIFICAÇÃO INCOMPLETA

Outro vício que compromete a legalidade do certame consiste na deficiência dos descritivos constantes do Termo de Referência, os quais deixam de apresentar informações indispensáveis à adequada formulação das propostas.

Diversos itens possuem previsão genérica quanto à personalização, sem que sejam disponibilizados os elementos mínimos necessários para que os licitantes possam precificar corretamente o objeto.

Como exemplo, o item referente à agenda escolar limita-se a consignar que "as capas podem ser personalizadas de acordo com a demanda do cliente", sem qualquer especificação acerca da arte, quantidade de cores, tipo de impressão, cobertura, acabamento, dimensões da personalização ou qualquer outro elemento técnico que influencie diretamente os custos de produção.

Da mesma forma, os itens relativos ao estojo escolar, caderno de desenho e caderno brochurão apenas informam que a "arte será fornecida pela Secretaria de Educação", sem disponibilizar os respectivos elementos gráficos ou, ao menos, as especificações mínimas para que os licitantes possam estimar os custos envolvidos na produção.

Essas informações são essenciais para a composição dos preços ofertados. Características como quantidade de cores, cobertura de impressão, existência de verniz, laminação, *hot stamping*, relevo, acabamento especial, dimensões da área personalizada e complexidade gráfica alteram significativamente o custo de fabricação dos materiais.

A ausência dessas informações impede que os licitantes formulem propostas de forma objetiva e isonômica, obrigando-os a realizar estimativas subjetivas acerca de características essenciais do objeto, circunstância incompatível com os princípios que regem as licitações.

A descrição genérica e incompleta do objeto impossibilita a elaboração de propostas com a precisão necessária, gerando insegurança aos participantes e comprometendo os princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo.

A omissão dessas especificações viola diretamente o disposto no art. 40, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o edital deve conter especificação suficiente e precisa do objeto, permitindo sua perfeita compreensão pelos interessados e assegurando igualdade de condições para elaboração 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.

A jurisprudência igualmente reconhece que a deficiência na definição do objeto compromete a validade da licitação por inviabilizar o julgamento objetivo das propostas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais concluiu que a falta de definição clara e precisa do objeto ofende diretamente o princípio do julgamento objetivo e restringe a competitividade do certame:

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.)

No caso concreto, a ausência das artes finais, dos layouts ou, ao menos, das especificações mínimas relativas à personalização dos materiais impede que os licitantes conheçam integralmente o objeto que deverão fornecer.

Em consequência, cada participante formulará sua proposta considerando condições distintas quanto às características dos produtos, tornando inviável a comparação objetiva das ofertas e comprometendo a própria seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Além disso, a deficiência das especificações não produz efeitos apenas na fase de julgamento das propostas. Durante a execução contratual, a ausência de parâmetros objetivos dificultará a fiscalização do contrato e a verificação da conformidade dos materiais entregues, criando insegurança quanto ao efetivo cumprimento das obrigações.

Em outras palavras, ao deixar de trazer elementos essenciais do objeto, o edital transfere aos licitantes o ônus de presumir características que deveriam ser previamente definidas pela Administração.

Por conseguinte, impõe-se a retificação do edital para que sejam disponibilizadas, previamente à realização da sessão pública, as artes finais dos itens personalizados.

3.9.AGLUTINAÇÃO DE ITENS DÍSPARES EM UM MESMO LOTE

O Consórcio pretende adquirir itens personalizados, materiais escolares e garrafas em polietileno, mediante a licitação de um único lote.

No presente caso os itens a serem personalizados estão sendo licitados em conjunto com garrafa e materiais escolares, como cola, tesoura e régua, o que viola, em primeiro lugar, a própria lógica de aglutinação de itens em um lote, que se destina a agrupar itens compatíveis entre si.

Os precedentes reconhecem a ilegalidade de editais que conglomeram materiais ou serviços distintos entre si:

E M E N T A – APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR JULGAMENTO EXTRA E INFRA PETITA. REJEITADA. MÉRITO . LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE COLETA DE RESÍDUOS E MANEJO DE ATERRO SANITÁRIO. INADEQUAÇÃO E ILEGALIDADE DA ESCOLHA DO TIPO "TÉCNICA E PREÇO". EXISTÊNCIA DE OUTROS VÍCIOS QUE ACOIMAM DE NULIDADE O EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA EM QUESTÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA E DA CONCORRÊNCIA IGUALITÁRIA . RECURSO IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. I) A decisão que defere pleito contido nos limites estabelecidos na petição inicial, embora por mais fundamentos do que aqueles declinados na peça vestibular, não excede os contornos da lide, que não são estabelecidos pela causa de pedir, mas sim pelo objeto. Se a pretensão inicial foi deduzida com a finalidade de se obter a anulação de determinado edital de licitação e este foi o resultado da sentença, não há que se falar em julgamento extra petita . Outrossim, a sentença não é infra petita se o juiz não deixou de se manifestar sobre ponto arguido pela ré na peça de defesa (cabimento do mandamus no caso e desnecessidade de

produção de prova). Preliminar rejeitada. II) É ilegal a escolha do tipo "técnica e preço" se o objeto da licitação não se reveste de características especiais a ensejar a adoção desse critério, vez que não se encaixa em serviço de natureza predominantemente intelectual (art. 46 da Lei 8.666/93), tampouco na exceção do § 3º do mesmo dispositivo (tecnologia sofisticada e de domínio restrito), e também não se refere a serviço ou bens de informática (art. 45, § 4º). **Também deve ser acoimado de nulidade o edital pela presença de outros vícios, tais como a reunião, em lote único (licitação global), de serviços distintos que poderiam ser executados de forma fracionada**, violando o princípio a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (Súmula 247 do TCU e art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93) e a ausência de critérios objetivos para a pontuação das metodologias de execução apresentadas, contrariando o art. 45 caput da Lei de Licitações, dentre outros. Ofensa aos princípios basilares da proposta mais vantajosa e concorrência igualitária. III) Recurso improvido, com o parecer. Mesma solução prestada ao reexame necessário. (TJ-MS - Apelação: 0804539-10.2017.8.12.0021 Três Lagoas, Relator.: Des. Dorival Renato Pavan, Data de Julgamento: 08/08/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/08/2018)

EMENTA - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO CONVITE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CULTURAIS PARA ORGANIZAÇÃO DAS FESTIVIDADES DO ANIVERSÁRIO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DO MUNICÍPIO CRITÉRIO DE JULGAMENTO INADEQUADO EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO EM DATA ANTERIOR À SESSÃO DA LICITAÇÃO CONTRATO ADMINISTRATIVO SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS VIOLAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL IRREGULARIDADE RECOMENDAÇÃO MULTA EXECUÇÃO FINANCEIRA CORRETA DEMONSTRAÇÃO DA DESPESA REGULARIDADE ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. 1. **No certame em que verificado o objeto com itens distintos, quais sejam, locação de estruturas, iluminação e sonorização, foguetes, confecção de placas e serviços de DJ/locutor, a solução mais vantajosa para a Administração é a formação de lotes por tipo de serviço com adjudicação por preço unitário**. [...] (TCE-MS - LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO: 18562018 MS 1888366, Relator.:

Em segundo lugar, o Consórcio também ignora o dever legal de parcelamento do objeto, previsto no inciso V, alínea “b”, do art. 40, e detalhado em seu §2º, da Lei 14.133/2021, o qual impõe à Administração a obrigação de considerar:

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

De acordo com o entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União, nas contratações públicas, é obrigatória a admissão da adjudicação do objeto por item e não por preço global, com o objetivo de ampliar a competitividade no certame, uma vez que as licitantes podem dispor de capacidade para o fornecimento de alguns itens, mas não da totalidade da licitação (cada lote). Veja-se o que determina a Súmula 247:

SÚMULA TCU 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.

No mercado, são empresas diferentes que produzem itens personalizados, comercializam garrafas em polietileno e materiais escolares no geral. Ao inserir esses itens em um mesmo lote

(compreendendo uma única licitação), o Consórcio acaba por reduzir o universo de licitantes capazes de fornecer a integralidade dos itens, o que resultará em prejuízo à competitividade no certame.

A Administração deve respeitar os limites de parcelamento, evitando inserir itens distintos em um mesmo lote, sob pena de inviabilizá-lo ou descaracterizá-lo, como fez no presente caso.

Dessa forma, o atual formato do Lote único do certame não atende às exigências legais de aglutinação de itens e do parcelamento, sendo necessária sua reestruturação para que se distribuam os itens em lotes distintos, separando itens personalizados, garrafas e materiais escolares.

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

O Edital, apesar de estar estruturado em lote único destinado à aquisição de itens, com valor global de R\$ 12.931.851,45, 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. No presente caso, a Administração justificou a não aplicação da Lei Complementar 123/2006, deixando de prever cotas exclusivas à ME/EPP, em razão do valor da licitação e perda da economia de escala, sem, todavia, apresentar qualquer dado concreto que corrobore a alegação.

Segundo posicionamento da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão n.º 7769/2021², 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 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

² 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%2520NUMACO%2520RDAOINT%2520desc/1>

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 conceder cotas, de até 25%, reservadas à participação de micro e pequenas empresas.

Do contrário, que seja devidamente justificado o afastamento do benefício, trazendo-se ao processo evidências concretas do prejuízo e da não vantajosidade, por ser condição excepcional, conforme ordenamento pátrio.

4. PEDIDOS

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

- a) Excluir o uso do Sistema de Registro de Preços;
- b) Retificar o edital de forma a parametrizar qual será o critério de julgamento;
- c) Retificar o edital para que a exigência de atestado de capacidade técnica recaia apenas sobre a parcela de maior relevância ou sobre os itens de valor significativo;
- d) Retificar o termo de referência para suprimir ou complementar a cláusula 14.2.3.3, quanto à definição de índices contábeis e os valores mínimos de referência;
- e) Retificar o edital e o termo de referência definindo a obrigatoriedade ou não de apresentação de amostras pelo licitante melhor classificado;
- f) Retificar o edital e o termo de referência, concedendo prazo de, no mínimo, 15 (quinze) dias para a apresentação de amostras;
- g) Retificar o edital para incluir critérios objetivos para análise das amostras;
- h) Retificar o edital para conceder prazo razoável para a apresentação de laudo dos itens, de acordo com as práticas de mercado;

- i) Retificar o descritivo dos itens para incluir as artes finais dos itens personalizados, possibilitando a plena formulação das propostas pelos licitantes;
- j) Retificar o Termo de Referência para distribuir os itens em lotes distintos, separando itens personalizados, garrafas e materiais escolares;
- k) 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;
 - i. Subsidiariamente, caso não haja a retificação, que sejam trazidas aos autos do processo licitatório evidências concretas de que a concessão do benefício resultará em prejuízo ou ausência de vantajosidade;

Caso não sejam acatados, que **sejam prestadas respostas expressas, técnicas e motivadas** a cada um dos pontos impugnados.

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 03 de julho de 2026.

Rafael Carvalho Neves dos Santos
OAB/PR nº 66.939