

**AO MUNICÍPIO DE CAMPINA DAS MISSÕES****PREGÃO ELETRÔNICO 009/2026  
PROCESSO ADMINISTRATIVO 021/2026**

A empresa G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA, inscrita no CNPJ/MF n°. 14.744.458/0001-60, com sede na Av. XV de Novembro n° 517, Centro, Município de Cornélio Procópio, Estado do Paraná, através de sua sócia-proprietária JACHELINE GARCIA GUIDORIZZI DA SILVA, portadora da carteira de identidade RG n°. 5.278.380-1 - SSP-PR e do CPF n° 810.648.619-20, vem apresentar uma IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PROCESSO SUPRAMENCIONADO, conforme seguem os itens:

**I – RESTRIÇÃO TERRITORIAL INDEVIDA**

O edital estabelece que somente poderão participar da licitação empresas localizadas em um raio máximo de 200 km da sede do Município de Campina das Missões. Tal exigência encontra-se expressamente prevista no instrumento convocatório e, à primeira vista, revela-se como limitação geográfica artificial ao universo de potenciais concorrentes.

A medida não decorre de qualquer peculiaridade técnica do objeto licitado, tampouco foi acompanhada de justificativa adequada nos atos preparatórios da contratação, circunstância que evidencia afronta direta ao princípio da competitividade.

Com efeito, a Lei n° 14.133/2021 consagra como fundamento estrutural do regime licitatório a máxima ampliação da disputa, vedando expressamente cláusulas que restrinjam injustificadamente a participação de interessados.

Nesse sentido dispõe o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da referida lei que é vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Esse comando normativo constitui verdadeiro corolário dos princípios constitucionais da isonomia, da eficiência e da busca da proposta mais vantajosa.

A imposição de limitação territorial, quando desprovida de fundamentação técnica robusta, traduz-se em típico mecanismo de direcionamento indireto do certame.

Destaca-se, especialmente, que a nossa oposição tem como princípio o resultado do importante PRÉ-JULGADO DO TCE-PR, O PJ 27, que explicou como pode se dar a RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE, que é IMPRETERIVELMENTE dependente de atendimento dos quesitos formais e materiais definidos

Leitura dos trechos seguintes do pré-julgado 27 matiza a possibilidade de utilização da restrição “lícita”.

O PJ-27 informa que a proposta seria a de licitações com PRIORIDADE, no sentido de fixar a margem percentual de vantagem para ME-EPP:

Como já destacado anteriormente, a hipótese de realização de licitações exclusivas a determinadas empresas, foi uma inovação trazida pela Lei Complementar n.º 147/2014, que alterou o texto original do parágrafo 3º, do artigo 48, do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, ampliando os incentivos já estabelecidos, inclusive, permitindo aos entes federados a edição de legislação suplementar mais benéfica, conforme se observa da alteração da redação do artigo 47, daquele Estatuto:

Com efeito, o art. 48, § 3º da Lei Complementar n.º 123/06 tem suscitado diversos entendimentos. No âmbito desta Corte de Contas, destacamos o processo de **Consulta n° 88.672/15, de relatoria do Cons. Nestor Baptista, que resultou na prolação do Acórdão n.º 877/16, do Tribunal Pleno**, que, dentre outros esclarecimentos, posicionou-se “*pela possibilidade da Administração, nas licitações, pagar à pequena ou microempresa preço superior ao ofertado, em até 10%(dez por cento) do melhor preço válido, desde que previsto no ato convocatório, justificadamente, e se este valor for compatível com a realidade do mercado.*”

O Manual de Licitações desta Corte também contemplou a questão, explanando que referida prioridade de contratação pode ser regulamentada pelo Ente, a exemplo do que fez o Governo Federal, através do Decreto n.º 8.538/15:

**“79. A prioridade de contratação de MPE local ou regional do artigo 48, §3º da Lei Complementar n.º. 123/2.006297 pode ser regulamentada pelo Ente como um empate ficto ou como uma margem de preferência semelhante a margem de preferência de produtos nacionais? Como isso pode ser aplicado?”**

Arremata, por seu turno, dizendo que, em tese, o ideal seria a vantagem, mas NÃO a IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO de outras empresas, fora do escopo EPP-ME:

Diante de tais conceitos basilares, nos parece que, proibir a participação de outros interessados nos certames, como tem se verificado em determinados casos práticos, afronta aos princípios da igualdade e da livre concorrência.

Justo por isso, fica claro, no parecer, ser preciso análise contextual para a licitação devidamente limitada apenas para ME-EPP locais ou regionais, vez que o uso indiscriminado da regra há de levar em conta potencial impedimento de a Administração Pública comprar produtos ou contratar serviços, por preços muito melhores dos regionalmente ofertados.

Eis trecho apologético do parecer do TCE-PR:

Ademais, se por um lado o legislador pretendeu estimular o desenvolvimento local e regional, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social, favorecendo empresas sediadas em determinadas circunscrições, se assegurou, no mesmo instrumento normativo, que tais licitações diferenciadas não podem ser desfavoráveis à Administração Pública.

É claro que não se trata de uma regra excepcional aplicável a mero arbítrio do gestor público, eis que depende de atenta observação na natureza do objeto, ou seja, se há uma peculiaridade assegurada por fatos e por evidências irrefutáveis de que a restrição gerará desenvolvimento social:

Portanto, se as licitações adstritas às pequenas e microempresas, podem, em dado momento, implicarem em ofertas economicamente menos vantajosas, impor-lhes também uma restrição territorial poderá traduzir-se em condições ainda mais adversas. A propósito, como bem salientou a unidade técnica, esta Corte de Contas tem constatado relevante sobre-preço em algumas licitações realizadas nesses moldes, razão pela qual defende que tais procedimentos até podem ser realizados, contudo, extraordinariamente.

Alinhado a esse conceito, nos moldes defendidos pela instrução do feito, destaca-se que a limitação pode ocorrer em duas situações: 1) Diante da peculiaridade do objeto a ser licitado; 2) Para implementação dos objetivos principiológicos definidos pelo artigo 47, do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, quais sejam: 2.1) Promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; 2.2) Ampliação da eficiência das políticas públicas; e, 2.3) Incentivo a inovação tecnológica.

Na primeira hipótese, a restrição territorial pela peculiaridade do objeto deve ocorrer sempre quando a situação em concreto assim exigir, para se garantir a vantajosidade de uma contratação, que se feita de outra forma traria prejuízos à Administração Pública. A providência prescinde de justificativa pormenorizada que deverá constar no processo licitatório, registrando a circunstância ensejadora da limitação.

Neste ponto cumpre frisar que vários são os aspectos que podem ensejar vantagens em uma determinada contratação, não estando adstrita unicamente ao aspecto econômico. Razão pela qual, as justificativas, embora não exijam detalhamento aprofundado, devem ser consistentes e de fácil verificação.

(...)

Ressalta-se que a incidência dos benefícios previstos nos artigos 47 e 48, do citado Estatuto, devem, em todos os casos, observar as regras definidas pelo artigo 49, da mesma norma<sup>5</sup>, quais sejam: **a)** Presença de no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente, que possam atender às exigências do ato convocatório; **b)** Não se aplicam aos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, exceto nos casos previstos nos incisos I e II do artigo 24, da Lei 8.666/93; e, **c)** Não se aplicam, quando for desvantajoso à Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

A exceção é tão séria que APENAS pode ocorrer, diante da presença de um PLANO DE AÇÃO a ser inserto, no próprio texto do Edital como indicativo:

Desta forma, a Administração Pública, amparada em planejamento estratégico<sup>4</sup>, poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, garantindo a circulação de recursos em determinada localidade, para atingir o escopo constitucional do tratamento diferenciado e de apoio ao pequeno empresário nas compras públicas, mitigando as desigualdades e incentivando o crescimento.

Assim, essa possibilidade de limitação decorre de um plano de ação, previsto em um projeto bem delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida. Evidentemente que a reserva de mercado, nessa concepção, deverá ser detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica.

Visto isso, a conclusão do parecer nos traz os cinco quesitos (materiais e formais) que permitem a restrição do Edital de Licitação para empresa ME-EPP localizadas em espaço geográfico definido:

1. *Existência de Lei Ordinária-local permitindo a RESTRIÇÃO LÍCITA (quesito formal);*
2. *Competição garantida por, ao menos, três ME`s-EPP`s locais (quesito formal);*
3. *Objetivo de atender à ME (microempresas) e à EPP (empresas de pequeno porte) (quesito formal).*
4. *Peculiaridade do objeto licitado (quesito material).*
5. *Parecer específico que, de forma pormenorizada, COMPROVE a circunstância que autorize o ente público a adquirir produtos sem a competitividade máxima possível, atendendo a incontroversos fins sociais (quesito formal e material).*

A presença dos quesitos FORMAIS é insuficiente para que a restrição seja lícita, ou seja, existência de uma lei local e expressa indicação, no texto do Edital, de restrição para ME-EPP com presença de três pessoas jurídicas, não convola na licitude do edital/contrato.

E tanto é assim, a saber, a dependência de uma análise contextual do fato e, a partir disso, INTERPRETAÇÃO CONJUGADA de artigos de lei, a fim de permitir exceção à competitividade geral, que o próprio parecer, citando trecho de doutrina, informa a RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS fora dos limites territoriais definidos pelo Edital, fixando-se na “**conjugação hermenêutica de duas normas**” da Lei Complementar 137:

- O Art. 86, que permitiu aos entes regulamentares suas regras por leis locais e o Art. 47, que tratou de permitir licitações limitas para ME-EPP regionais, dès que vinculadas à eficiência de políticas públicas ou à inovação tecnológica.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Art. 86. As matérias tratadas nesta Lei Complementar que não sejam reservadas constitucionalmente a lei complementar poderão ser objeto de alteração por lei ordinária.”

“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.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Por isso, segue imprescindível que a NATUREZA DO OBJETO A SER ADQUIRIDO que se trata de um elemento, parte de um PLANO SOCIAL OU DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO tal que, NADA OBSTANTE A CLARA LIMITAÇÃO DA PRESENÇA DE EMPRESAS FORAS DA REGIÃO – com INDELÉVEL AUMENTO DO PREÇO FINAL DOS PRODUTOS LICITADOS – exista INDSICUTÍVEL positivo reflexo social.

Não se pode simplesmente LIMITAR a competição, se o objeto licitado, nem em tese, seja parte incontroversa de um plano estratégico-social do ente municipal, sobretudo quando se trata de licitações cujo *leitmotiv* é a aquisição de PRODUTOS COMUNS EM MENOR PREÇO.

A Administração Pública somente poderia estabelecer critério dessa natureza caso demonstrasse, de modo objetivo e tecnicamente comprovado, que a distância geográfica impactaria de forma direta e relevante na execução do objeto contratado. Ausente tal demonstração, a cláusula passa a funcionar como verdadeiro filtro artificial de concorrência.

Nesse ponto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que exigências que condicionem a habilitação ou participação a características geográficas específicas configuram restrição indevida à competitividade. Nesse sentido dispõe o seguinte precedente:

“Licitação. Terceirização. Serviços advocatícios. Escritório. Exigência. Local. Habilitação de licitante.

Nas licitações de serviços advocatícios, é irregular a exigência, na fase de habilitação, de localização específica do escritório de advocacia sem a demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado, devido ao potencial de restringir o caráter competitivo da licitação e afetar a economicidade do contrato.”

(Acórdão 949/2025 – Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

A *ratio decidendi* desse entendimento é perfeitamente aplicável ao caso concreto. **limitação territorial prevista no edital não se relaciona com requisito técnico de execução, mas apenas com uma condição geográfica arbitrária.** A pintura de sinalização viária, objeto da contratação, constitui atividade que pode ser desempenhada por empresas de qualquer região do país, desde que disponham de estrutura técnica e logística adequada.

Ademais, o próprio Tribunal de Contas da União já assentou que exigências que extrapolam a real natureza do objeto configuram irregularidade no planejamento da contratação.

Nesse sentido:

“Licitação. Projeto básico. Planejamento. Termo de referência. Contratação. Requisito. Objeto do contrato. Compatibilidade.

A definição dos ‘requisitos da contratação’ no termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea d, da Lei 14.133/2021) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados.”

(Acórdão 2666/2025 – Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia).

Também a jurisprudência do TCU reconhece que exigências editalícias sem adequada motivação configuram irregularidade grave apta a ensejar responsabilização dos agentes públicos envolvidos na condução do certame, conforme dispõe o seguinte julgado:

“Licitação. Pregão. Pregoeiro. Edital de licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Manifesta ilegalidade.

O pregoeiro, embora não tenha a atribuição de elaborar o edital, pode ser responsabilizado pelo TCU quando contribui com a prática de atos

omissivos ou comissivos na condução de licitação cujo instrumento convocatório contenha exigência de habilitação sabidamente ilegal.” (Acórdão 6556/2025 – Segunda Câmara, Relator Ministro Antonio Anastasia).

Diante desse contexto normativo e jurisprudencial, resta evidente que a cláusula editalícia que limita a participação de empresas a um raio territorial específico viola diretamente os princípios da competitividade, da isonomia e da economicidade. **Ao restringir artificialmente o universo de licitantes, a Administração reduz a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa, comprometendo a própria finalidade da licitação.**

Impõe-se, portanto, o reconhecimento da ilegalidade da restrição territorial estabelecida no edital, com a consequente retificação do instrumento convocatório para permitir a participação de empresas de qualquer localidade, desde que preenchidos os requisitos técnicos e jurídicos necessários à execução do objeto contratado.

## **II – EXIGÊNCIA DE EQUIPE MÍNIMA SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA**

O edital estabelece a obrigatoriedade de que a empresa contratada disponha de equipe mínima composta por **três profissionais para a execução dos serviços de pintura de sinalização viária horizontal**. Entretanto, **não há qualquer demonstração técnica**, no estudo técnico preliminar ou no termo de referência, que justifique a necessidade específica desse quantitativo mínimo de trabalhadores para execução do objeto.

Tal circunstância evidencia falha grave no planejamento da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 instituiu um sistema estruturado de planejamento prévio da licitação, no qual o estudo técnico preliminar e o termo de referência devem justificar, de maneira clara e objetiva, todas as exigências técnicas impostas aos licitantes. Trata-se de requisito essencial para assegurar que as condições editalícias estejam diretamente relacionadas à adequada execução do contrato.

Nesse contexto, o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 define que o termo de referência deve conter a descrição da solução como um todo, incluindo os requisitos da contratação, os quais devem decorrer de estudo técnico fundamentado. **Dessa forma, qualquer exigência relativa à estrutura operacional da empresa licitante precisa demonstrar pertinência direta com a complexidade e com as características do objeto contratado.**

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a inclusão de requisitos incompatíveis com a natureza do serviço licitado constitui irregularidade administrativa. Nesse sentido dispõe o seguinte precedente:

“Licitação. Projeto básico. Planejamento. Termo de referência. Contratação. Requisito. Objeto do contrato. Compatibilidade.

A definição dos ‘requisitos da contratação’ no termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea d, da Lei 14.133/2021) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados.” (Acórdão 2666/2025 – Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia).

No mesmo sentido, a jurisprudência da Corte de Contas adverte que exigências técnicas ou certificações somente podem ser impostas quando demonstrada sua essencialidade para a execução contratual.

Assim dispõe o seguinte julgado:

“Licitação. Edital de licitação. Especificação técnica. Norma técnica. Certificação. Laudo. Qualidade. Declaração. Competitividade. Restrição. É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho do objeto a ser contratado.” (Acórdão 1712/2025 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

Ainda no campo da jurisprudência do TCU, **também se reconhece que exigências técnicas desproporcionais ou não fundamentadas podem restringir indevidamente a competitividade do certame:**

“Licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Execução de obras e serviços. Experiência. Recursos financeiros. Origem.

A exigência de experiência prévia na execução de obras custeadas com recursos federais, desacompanhada de devida fundamentação, é impertinente e potencialmente restritiva à competitividade, em afronta aos arts. 9º, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘c’, e 67 da Lei 14.133/2021.”

(Acórdão 2109/2025 – Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman).

A lógica desses precedentes é clara: **exigências técnicas devem decorrer da real complexidade do objeto contratado e precisam estar devidamente motivadas nos documentos preparatórios da licitação. Do contrário, passam a funcionar como mecanismos de exclusão indevida de potenciais concorrentes.**

No caso concreto, não se demonstrou qualquer estudo técnico que indique que a execução da pintura viária exige, necessariamente, equipe mínima composta por três profissionais.

Trata-se de definição arbitrária que desconsidera as diferentes metodologias operacionais existentes no mercado, bem como a possibilidade de utilização de equipamentos automatizados ou de equipes com dimensionamento variável conforme a tecnologia empregada.

A manutenção dessa cláusula editalícia, portanto, configura violação direta aos princípios da razoabilidade, da competitividade e da eficiência administrativa. Ao impor requisito operacional sem fundamentação técnica, o edital acaba por limitar indevidamente a participação de empresas capazes de executar o serviço com igual qualidade, porém com estrutura organizacional distinta.

Diante disso, impõe-se a solução da ilegalidade evidenciada, a fim de se suprimir ou justificar tecnicamente a exigência de equipe mínima de três profissionais, de modo a adequar o instrumento convocatório aos princípios e às normas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

### **III – EXIGÊNCIA DE CONHECIMENTO EM DIREÇÃO DEFENSIVA**

O edital passou a exigir que a equipe mínima de três profissionais seja composta por pessoas “devidamente treinadas, capacitados e habilitados, **com conhecimento em direção defensiva e execução de serviços em vias públicas**”.

Ocorre, porém, que a cláusula não define qual seria a forma de comprovação desse alegado conhecimento, não indica certificado, carga horária, entidade credenciadora, conteúdo programático nem qualquer parâmetro objetivo de aferição. **Tem-se, assim, requisito aberto, indeterminado e apto a gerar subjetivismo indevido na fase de habilitação ou de fiscalização contratual.**

A primeira ilegalidade decorre da ausência de pertinência técnica direta entre o objeto licitado e a exigência formulada nos moldes em que redigida. O objeto contratual é a execução de pintura de sinalização viária horizontal, com emprego de mão de obra, gabaritos, observância a normas de trânsito e segurança, mas não se identifica, no texto editalício, demonstração de que “conhecimento em direção defensiva”, como categoria autônoma de qualificação, constitua requisito técnico essencial e indispensável ao desempenho do serviço.

**O edital invoca genericamente segurança e execução em vias públicas, mas não converte essa menção ampla em critério objetivo e juridicamente controlável.**

A Lei nº 14.133/2021 repele precisamente esse tipo de exigência vaga ou excessiva. O art. 5º submete o processo licitatório aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e motivação. Já o art. 9º, inciso I, alínea “a”, veda cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Por sua vez, o art. 6º, inciso XXIII, exige que os requisitos da contratação sejam descritos com fidelidade às reais necessidades do objeto, e o art. 18 impõe planejamento prévio suficiente para justificar tecnicamente as condições inseridas no edital.

O Tribunal de Contas da União já assentou, de forma absolutamente compatível com a presente impugnação, a seguinte orientação:

“A definição dos ‘requisitos da contratação’ no termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea d, da Lei 14.133/2021) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados, a exemplo da existência de informações no termo de referência indicando que um contrato de serviços continuados de engenharia abrange gestão de projetos de grande porte.” (Acórdão 2666/2025 – Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia).

Na mesma linha, encontramos precedente que reforça a necessidade de demonstração de essencialidade de exigências técnicas, vedando-se a sua imposição abstrata ou presumida:

“É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho do objeto a ser contratado, pois configura prática excessivamente restritiva ao caráter competitivo da licitação, em desrespeito ao art. 9º, inciso I, alínea ‘a’, da Lei 14.133/2021.” (Acórdão 1712/2025 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

O raciocínio é **inteiramente transponível ao caso sob exame**: Se a Administração entende que determinado treinamento, certificação ou aptidão especial é indispensável à boa execução do serviço, cumpre-lhe especificar objetivamente o requisito, demonstrar a sua pertinência concreta com o objeto e indicar a forma inequívoca de comprovação. Não lhe é lícito, ao contrário, inserir expressão ampla e genérica — “conhecimento em direção defensiva” — e deixar ao intérprete, ao fiscal ou ao pregoeiro a tarefa de atribuir, caso a caso, o que seria suficiente ou insuficiente.

Outro precedente do TCU, também compatível com a matéria, registra que exigências desacompanhadas de fundamentação técnica tornam-se impertinentes e restritivas:

“A exigência de experiência prévia na execução de obras custeadas com recursos federais, desacompanhada de devida fundamentação, é impertinente e potencialmente restritiva à competitividade, em afronta aos arts. 9º, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘c’, e 67 da Lei 14.133/2021.” (Acórdão 2109/2025 – Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).

A ideia nuclear do julgado **não se limita ao caso específico ali decidido**; ela exprime princípio geral segundo o qual requisito técnico sem motivação bastante converte-se em entrave concorrencial.

Não bastasse, a própria ausência de método de aferição vulnera o princípio do julgamento objetivo. **O edital não esclarece se o “conhecimento” deverá ser provado por declaração, curso, CNH com observação específica, atestado profissional, currículo ou qualquer outra forma documental.**

Cria-se, assim, zona de **incerteza incompatível com o regime jurídico licitatório**, pois licitantes distintos poderão compreender de forma diversa a exigência, formular propostas sob premissas heterogêneas e submeter-se a risco de desclassificação por critério que não foi previamente densificado no instrumento convocatório.

Impõe-se, portanto, atuação para solução de problema indelével notado, a saber, a exclusão da exigência de “conhecimento em direção defensiva”, ou, subsidiariamente, que a Administração demonstre de modo técnico e objetivo a sua pertinência indispensável ao objeto, defina a forma de comprovação e estabeleça parâmetros claros, proporcionais e auditáveis, sob pena de manutenção de cláusula subjetiva e restritiva da competitividade.

#### **IV – INDEFINIÇÃO TÉCNICA DO MATERIAL PRINCIPAL (TINTA VIÁRIA)**

O edital menciona que os serviços serão executados com utilização de “tintas viárias”, porém não especifica o tipo exato do material a ser empregado, tampouco discrimina se se trata de tinta acrílica, termoplástica, à base de solvente, à base de água ou de outro composto tecnicamente reconhecido no mercado. **Também não fixa espessura de aplicação, rendimento, consumo por metro quadrado, padrão de durabilidade, refletância mínima, exigências de aderência, secagem ou quaisquer parâmetros essenciais à formulação racional das propostas. Limita-se a uma referência genérica ao insumo principal do contrato.**

Essa omissão compromete frontalmente o dever de planejamento e a própria inteligibilidade econômica do certame.

Não é juridicamente aceitável que a Administração pretenda contratar serviço de pintura viária horizontal sem individualizar, ao menos em nível mínimo, as características materiais da solução almejada.

**A tinta é o elemento central da execução.** O tipo do insumo altera custo, técnica de aplicação, produtividade, necessidade de equipamento, tempo de cura, durabilidade e até o risco operacional assumido pelos licitantes. **Sem esses parâmetros, a comparação das propostas deixa de ocorrer em base homogênea.**

A Lei nº 14.133/2021 exige exatamente o contrário. O art. 18 impõe fase preparatória orientada pelo planejamento, e o art. 6º, inciso XXIII, determina que o termo de referência contenha descrição da solução como um todo, com especificação suficiente dos requisitos da contratação.

Ademais, o art. 11 da lei vincula a atuação administrativa à seleção da solução mais vantajosa, o que pressupõe que o objeto esteja tecnicamente definido em extensão apta a permitir disputa isonômica e julgamento objetivo.

O TCU tratou dessa exigência de fidelidade entre requisitos da contratação e objeto pretendido no seguinte enunciado:

“A definição dos ‘requisitos da contratação’ no termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea d, da Lei 14.133/2021) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados.” (Acórdão 2666/2025 – Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia).

**Se é vedada a inclusão de requisitos estranhos, com maior razão é vedada a omissão de especificações essenciais, pois ambas as distorções deformam o objeto e comprometem o certame.**

Nossa pesquisa também nos trouxe precedente do TCU que, embora examinado em contexto de locação de veículos, exprime regra geral de planejamento técnico aplicável ao caso:

“No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise do custo-benefício da opção de locação em comparação com a de aquisição, bem como exame do custo do ciclo de vida do objeto e avaliação das alternativas tecnológicas possíveis (...), em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.” (Acórdão 2450/2025 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira).

O ensinamento é claro: **a Administração deve avaliar alternativas tecnológicas possíveis e justificar a solução escolhida, não sendo admissível a referência abstrata e indiferenciada ao insumo central da contratação.**

Também é pertinente o seguinte entendimento da Corte de Contas:

“É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho do objeto a ser contratado (...).” (Acórdão 1712/2025 – Plenário).

*Ratio* do julgado é acipite: de um lado, veda excesso; de outro, reafirma que a qualidade e o desempenho do objeto devem ser tecnicamente definidos e justificados. **Um edital não pode ser, ao mesmo tempo, omisso quanto ao núcleo material do objeto e rigoroso apenas em exigências periféricas.**

A indefinição do material principal gera ainda efeito deletério sobre o princípio do julgamento objetivo. Um licitante poderá pressupor tinta à base d’água; outro, tinta à base de solvente; outro, material termoplástico; outro, simples tinta acrílica de menor desempenho. Cada um precificará realidade diversa, com produtividade, custo e vida útil distintos.

**Ao final, a Administração receberá propostas aparentemente comparáveis, mas estruturalmente heterogêneas, o que fragiliza a disputa, aumenta o risco de controvérsia contratual e compromete a execução futura.**

Também não se sustenta eventual argumento de que a Prefeitura fornecerá as tintas e, por isso, seria desnecessária a especificação. Ao contrário: **se a Administração pretende fornecer o insumo, maior ainda é o dever de definição do material, para que se saiba qual padrão técnico será exigido da contratada, quais condições de aplicação deverão ser observadas e como se aferirá eventual defeito de execução, aderência ou refletância.** Não se corrige a omissão transferindo-a para a fase contratual.

**V – FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO**

O edital prevê expressamente que a contratada ficará obrigada a utilizar os materiais fornecidos pela Administração para a execução dos serviços, incluindo “tintas viárias, placas de sinalização, postes metálicos, materiais para isolamento e fechamento de vias”, além da máquina de pintura viária.

Ao mesmo tempo, impõe à futura contratada o dever de correta utilização, manuseio, preservação dos bens e, mais adiante, garantia integral pela durabilidade, aderência, visibilidade e correção de defeitos de deslocamento, perda de refletância e má execução. **Tem-se, portanto, um regime contratual em que a Administração fornece os insumos centrais, mas transfere à contratada parcela expressiva dos riscos ligados ao resultado final.**

Tal desenho contratual suscita evidente problema jurídico de alocação de responsabilidades.

**Não parece compatível com a lógica da contratação pública impor à empresa o dever de responder amplamente por aderência, refletância, durabilidade e eventual deslocamento quando o insumo principal — a tinta — não foi por ela escolhido, adquirido ou previamente qualificado.**

A contratada pode responder por falhas de aplicação, negligência técnica ou uso inadequado, mas não se mostra legítimo atribuir-lhe, de forma ampla e indistinta, consequências que possam derivar da qualidade intrínseca, conservação, vencimento ou inadequação dos materiais disponibilizados pela própria Administração.

A Lei nº 14.133/2021 exige **motivação, planejamento e alocação racional de riscos**. O art. 5º consagra os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da eficiência. O art. 11, inciso I, exige que a alta administração observe objetivos voltados à obtenção do resultado mais vantajoso, o que supõe estrutura contratual coerente. O art. 18, ao disciplinar a fase preparatória, impõe à Administração o dever de definir adequadamente a solução e os encargos das partes. **Não é juridicamente neutro formular contrato no qual quem fornece o material é um sujeito, mas quem assume praticamente toda a responsabilidade pelos efeitos do material é outro.**

O Tribunal de Contas da União, ao tratar da necessidade de coerência dos requisitos da contratação com o objeto real pretendido, assentou:

“A definição dos ‘requisitos da contratação’ no termo de referência (...) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados.” (Acórdão 2666/2025 – Plenário).

No presente caso, há incompatibilidade manifesta entre a natureza do objeto e a repartição de responsabilidades desenhada no edital, pois a contratada não detém controle integral sobre insumos essenciais ao resultado cuja garantia lhe é exigida.

Também é particularmente pertinente o precedente segundo o qual certas escolhas editalícias dependem de justificativa expressa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência:

“A vedação à subcontratação (art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021) sem a devida justificativa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência contraria os princípios da motivação e da transparência, previstos no art. 5º da mencionada lei.” (Acórdão 2450/2025 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira).

A utilidade desse julgado é inequívoca: se até mesmo a vedação à subcontratação exige motivação específica, com muito mais razão a opção de a Administração fornecer os materiais centrais do contrato e simultaneamente transferir à contratada deveres de garantia ampliada necessita de justificação técnica clara, expressa e documentada.

Exige-se justificativa para repasse de riscos para terceiro (subcontratado) e, portanto, sem sentido o repasse imotivado de riscos para a própria contratada!

Outro precedente do TCU reforça o dever de avaliação técnica das alternativas disponíveis:

“No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise do custo-benefício da opção de locação em comparação com a de aquisição, bem como exame do custo do ciclo de vida do objeto e avaliação das alternativas tecnológicas possíveis (...), em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.” (Acórdão 2450/2025 – Plenário).

A lição aplicável é a de que a Administração precisa demonstrar por que a solução escolhida — aqui, fornecimento próprio de materiais e equipamento — é mais vantajosa, quais riscos ela assume e quais riscos permanecem legitimamente com a contratada. **Sem isso, o modelo contratual nasce viciado por déficit de planejamento.**

A situação se agrava porque o edital ainda estabelece dever de ressarcimento por danos ao patrimônio público cedido, imputando à contratada responsabilidade por uso inadequado, imprudência ou imperícia, ao mesmo tempo em que lhe exige correção de defeitos de execução.

Há, assim, dupla camada de risco: de um lado, o risco patrimonial dos bens cedidos; de outro, o risco técnico do resultado final, embora os insumos estruturantes não tenham sido selecionados pela empresa. Estamos diante de uma matriz de responsabilidades potencialmente desequilibrada e propensa a litígios futuros.

Não se desconhece que a Administração possa, em determinadas hipóteses, fornecer bens ou materiais à contratada. **O ponto impugnado, todavia, não é a simples cessão em si, mas a ausência de disciplina clara sobre a qualidade dos insumos, sobre a repartição objetiva dos riscos e sobre os limites da responsabilidade da contratada quando o resultado possa ser afetado por elemento fornecido pelo ente público.** Sem essa delimitação, corre-se o risco de converter a contratada em garantidora universal de

## **VI – OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTO ESPECÍFICO DA PREFEITURA**

O edital não apenas prevê que a máquina de pintura viária será fornecida pela Prefeitura, como faz referência expressa a equipamento determinado, **qual seja a “MÁQUINA de pintura viária tipo airless, modelo AV 530 FORTEMAC”, impondo à futura contratada a sua utilização obrigatória durante a execução do objeto.**

Cuida-se de cláusula que gera **dependência operacional direta da contratada em relação a equipamento pertencente ao próprio Município**, submetendo o sucesso da execução a bem cuja disponibilidade, manutenção, regularidade e desempenho escapam ao controle integral do particular.

Tal dependência afronta a lógica da terceirização, pois a empresa perde autonomia de gestão do contrato.

A principal objeção jurídica, portanto, recai no próprio planejamento da contratação. **Administração optou por estruturar o certame não para a obtenção de resultado**

**mediante meios próprios da contratada, mas para a prestação de serviço condicionada ao uso de equipamento específico por ela cedido.**

Isso exige motivação técnica expressa: por que a solução mais vantajosa é aquela em que o Município fornece máquina determinada? Por que não se permite que licitantes utilizem equipamento próprio, compatível ou até superior? Qual a razão técnico-econômica da vinculação ao modelo indicado? O edital não responde a essas perguntas.

A Lei nº 14.133/2021 impõe que a fase preparatória examine alternativas disponíveis e escolha a solução mais adequada ao interesse público. O art. 11, inciso I, e o art. 18 da lei exigem planejamento eficiente, enquanto o art. 5º consagra motivação, transparência, eficiência e competitividade. Em termos práticos, não basta a Administração preferir um equipamento municipal já existente; deve demonstrar que essa escolha preserva a competitividade, reduz riscos contratuais e não cria dependência operacional incompatível com a boa execução.

O TCU, em precedente que incide com notável proximidade lógica, assentou:

“No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise do custo-benefício da opção de locação em comparação com a de aquisição, bem como exame do custo do ciclo de vida do objeto e avaliação das alternativas tecnológicas possíveis (...), em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.” (Acórdão 2450/2025 – Plenário).

**A transposição é direta: antes de impor o uso de máquina própria do Município, a Administração deveria ter avaliado alternativas tecnológicas possíveis,** inclusive a adoção de equipamentos próprios das licitantes, demonstrando por que a opção selecionada seria superior.

Também é inteiramente pertinente o entendimento segundo o qual os requisitos da contratação devem guardar fidelidade com o objeto e não podem incorporar imposições incompatíveis com a sua natureza:

“A definição dos ‘requisitos da contratação’ no termo de referência (...) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados.” (Acórdão 2666/2025 – Plenário).

Exigir serviço especializado de pintura viária, mas submeter sua execução a equipamento único fornecido pelo contratante, sem disciplina de manutenção, substituição imediata, indisponibilidade e responsabilidade por parada operacional, revela incompatibilidade entre objeto e modelagem contratual.

O julgado fala em “fidelidade” técnica, ou seja, uma relação objetiva de clareza, boa-fé e previsibilidade de resultados que, unidos, são causantes da pertinência da confecção de objeto licitatórios.

Há ainda relevante paralelo com outro precedente do TCU:

“A vedação à subcontratação (...) sem a devida justificativa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência contraria os princípios da motivação e da transparência, previstos no art. 5º da mencionada lei.” (Acórdão 2450/2025 – Plenário).

O ponto comum é nítido: escolhas estruturais que afetem a forma de execução do contrato precisam estar justificadas no ETP e no TR. A **utilização compulsória de equipamento específico da Prefeitura altera substancialmente a execução, a gestão de**

**riscos, a produtividade e a responsabilidade técnica, de modo que não poderia ter sido inserida sem lastro motivacional explícito.**

Sob um prisma teleológico, a exigência compromete a própria segurança contratual: **se o equipamento apresentar falhas, defeitos, paradas, desgaste, calibração deficiente ou indisponibilidade temporária, a contratada poderá sofrer atraso sem que tenha meios autônomos de superá-lo, salvo se o edital lhe permitisse utilizar equipamento substituto próprio, o que não se extrai do texto convocatório.**

Cria-se, assim, dependência operacional incompatível com a lógica de responsabilização contratual, pois a empresa pode vir a ser cobrada por performance condicionada a bem público fora de sua esfera de domínio.

E, assim, observamos potencial restrição competitiva indireta.

Empresas que dispõem de equipamentos próprios, rotinas próprias de manutenção e metodologia autônoma de execução podem não ter interesse em participar de certame em que terão de adaptar-se compulsoriamente a equipamento alheio e específico, com curva de operação, disponibilidade e eficiência desconhecidas.

A disputa deixa, então, de se orientar pela capacidade técnica das empresas e passa a girar em torno da submissão a um meio operacional imposto unilateralmente pelo ente público.

## **REQUERIMENTO**

Pelo exposto, requer o acolhimento da impugnação e imediata suspensão do certame para correção do Edital.

Pede deferimento.

Cornélio Procópio-PR, 10 de Março de 2026.

G2  
EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA  
LTDA:14744458000160  
Dados: 2026.03.10 16:22:03 -03'00'

JACHELINE  
GARCIA  
GUIDORIZZI DA  
SILVA:81064861920  
Assinado de forma digital por JACHELINE GARCIA GUIDORIZZI DA SILVA:81064861920  
Dados: 2026.03.10 16:22:19 -03'00'

**G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA**

**CNPJ 14.744.458/0001-60**

**Jacheline Garcia Guidorizzi da Silva**

**Sócia-Proprietária**

**CPF 810.648.619-20 - RG 5.278.380-1/SSP-PR**

