



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA

Pregão Eletrônico nº 022/2025

Processo n.º 4581/2025

A **JAV CONSTRUÇÕES LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 41.255.697/0001-29, com sede avenida independência 15, KM:133; LOJA 1, Unamar, Cabo Frio – RJ, neste ato representada por seu Sócio Administrador, **JÚLIO ANDRÉ SIQUEIRA MARTINS VIEITAS**, inscrito no CPF sob o n.º 095.271.087-05, vem, *mui* respeitosamente, por intermédio de seu representante legal infra-assinado, com fulcro nos arts. 164 e 183, ambos da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), na Cláusula 11 do instrumento convocatório e no Princípio da Autotutela, do Interesse Público e da Legalidade, interpor

IMPUGNAÇÃO AO TERMOS DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 022/2025

Pelos fatos e fundamentos a seguir expostos em síntese e ordenadamente, requerendo a apreciação e julgamento pelo Pregoeiro(a) e Autoridade competente da Prefeitura do Município de Santo Antônio de Pádua que expediu o ato convocatório, e posteriormente, a retificação dos termos editalícios em virtude de flagrante vício de ilegalidade.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

JAV CONSTRUÇÕES LTDA.
JÚLIO ANDRÉ SIQUEIRA MARTINS VIEITAS
Sócio Administrador



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA

A **JAV CONSTRUÇÕES LTDA.**, vem apresentar suas **RAZÕES PARA IMPUGNAR o Edital da Pregão Eletrônico nº 022/2025**, em conformidade com os fatos e fundamentos a seguir expostos:

I. DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, cumpre destacar a tempestividade da presente Impugnação, considerando o prazo de 03 (três) dias úteis anteriores a data marcada para a realização do certame marcado para dia 19/12/2025, de acordo com a Cláusula 11 do Edital¹ e os arts. 164 e 183 da Lei nº 14.133/2021².

Desta feita, **o prazo para impugnar o edital expira aos 16/12/2025.**

¹ 23. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL:

23.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

² **Art. 164.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;

II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;

III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.

§ 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:

I - o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;

II - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.

§ 3º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.



II. DA LEGITIMIDADE E DO INTERESSE JURÍDICO

A impugnante possui legitimidade e interesse jurídico na impugnação do edital em apreço, uma vez que preenche os requisitos para participação do certame e tem legítimo interesse em garantir que o procedimento licitatório ocorra em estrita observância aos princípios constitucionais e às normas vigentes, assegurando isonomia, competitividade e legalidade no processo.

III. DAS ILEGALIDADES IDENTIFICADAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS

A análise pormenorizada do Edital do Pregão Eletrônico nº 022/2025 e de seus anexos, especialmente do Termo de Referência, revela a presença de múltiplas ilegalidades e inconformidades em face dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia e razoabilidade, insculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como das disposições expressas da Lei nº 14.133/2021. Tais vícios comprometem a regularidade do certame e devem ser sanados antes da realização da sessão pública, sob pena de ofensa aos princípios da ampla competitividade e da economicidade.

A) DA VEDAÇÃO INJUSTIFICADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE E DA ECONOMICIDADE

O item 8.1 do Anexo II (Termo de Referência, p.45) estabelece de forma peremptória que *“Não será admitida a participação de pessoas jurídicas em regime de consórcio, qualquer que seja sua forma de constituição, por não se tratar de execução contratual de dimensão de alta complexidade e grande vulto financeiro”*, impedindo categoricamente a participação de empresas consorciadas no certame.

A vedação genérica à participação de consórcios viola frontalmente o **artigo 15 da Lei nº 14.133/2021**.

A NLLC estabelece os princípios e as diretrizes das licitações, dispondo m seu art. 11 que:



O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Além disso, o artigo 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 estabelece como elemento obrigatório do planejamento da contratação "a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio".

O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência consolidada no sentido de que a vedação à participação de empresas em consórcio deve ser devidamente fundamentada e justificada, somente sendo admissível quando houver motivos técnicos ou econômicos que a tornem incompatível com o objeto licitatório.

Nesse sentido, o **Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário** estabelece que:



“a vedação de participação de empresas em consórcio deve ser devidamente justificada nos autos, a partir de critérios técnicos e econômicos específicos do objeto, sob pena de restrição indevida ao caráter competitivo da licitação”.

No caso em análise, o orçamento estimado da contratação alcança o valor de R\$ 8.079.012,49 (oito milhões, setenta e nove mil, doze reais e quarenta e nove centavos), o que caracteriza, inequivocamente, uma contratação de grande vulto financeiro. Além disso, o objeto envolve a locação simultânea de equipamentos de grande porte, tais como escavadeiras hidráulicas de 23 toneladas, motoniveladoras de 18 toneladas, caminhões basculantes trucados, carretas pranchas, caminhões munck e outros equipamentos especializados, exigindo elevada capacidade técnica e operacional do contratado.

A justificativa apresentada no edital, de que *“não se trata de execução contratual de dimensão de alta complexidade e grande vulto financeiro”*, não se sustenta diante da análise objetiva do objeto e do orçamento previsto, revelando-se manifestamente equivocada e contrária aos fatos. Trata-se de contratação complexa, que envolve ampla diversidade de equipamentos, exigindo capacidade operacional e logística elevadas, o que justificaria plenamente a formação de consórcios para garantir a plena execução contratual.

A diversidade e a complexidade técnica dos equipamentos exigidos, somadas ao elevado valor da contratação, demandam **capacidade operacional, logística e financeira elevadas** do contratado, que deverá dispor de amplo parque de máquinas, equipe técnica especializada, estrutura de manutenção preventiva e corretiva, e capacidade de substituição imediata de equipamentos em caso de avaria. Tais características justificam plenamente, sob o ponto de vista técnico e econômico, a **admissão de consórcios**, de modo a permitir que empresas especializadas em categorias específicas de equipamentos possam unir suas competências e recursos para apresentar propostas competitivas e tecnicamente qualificadas.

Conforme orientação do **Acórdão TCU nº 2.813/2015 – Plenário**:



a vedação à participação de consórcios deve ser analisada caso a caso e fundamentada em aspectos técnicos e econômicos, não podendo ser genérica, sob pena de afrontar o princípio da competitividade.

A vedação injustificada no presente edital restringe indevidamente a competição, beneficiando de forma indireta as empresas que detêm capacidade operacional individual elevada e prejudicando licitantes que, embora possuam qualificação técnica e idoneidade, não dispõem isoladamente de todo o parque de máquinas exigido.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é firme ao vedar restrições à competitividade sem fundamentação técnica idônea.

O **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, em diversos julgados, tem orientado que a vedação à participação de consórcios deve ser devidamente justificada. Vejamos:

Acórdão N° 028303/2024-PLENV

(...) a vedação genérica deve ser precedida de análise fundamentada das circunstâncias concretas do objeto licitado, sob pena de restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

Acórdão N° 31589/2025

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO. PERMISSÃO. PROCEDIMENTO. LICITAÇÃO. CONVOCAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO.

Conforme remansoso entendimento desta Corte e do Tribunal de Contas da União, embora a decisão de permitir ou vedar a participação de consórcios insira-se no âmbito da discricionariedade do gestor, os fundamentos dessa escolha devem estar claramente registrados no procedimento licitatório ou no instrumento convocatório.

Acórdão N° 28303/2024

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONSÓRCIO. COMPETITIVIDADE. ATO DISCRICIONÁRIO. AFERIÇÃO.



O contexto normativo vigente atribui ao administrador a faculdade de admitir ou não a participação de empresas consorciadas. Segundo jurisprudência consolidada nos Tribunais de Contas, o gestor deve privilegiar a ampla competitividade nas licitações, vedando ou autorizando a participação de empresas em consórcio, de forma a estabelecer uma ponderação que leve em conta, precipuamente, o vulto e a complexidade do objeto a ser contratado, o que deve ser aferido caso a caso.

Nesse cenário, o **Acórdão TCU nº 1.080/2017 – Plenário**, determinou a exclusão de cláusula vedando consórcios em licitação de alto valor, por ausência de justificativa.

Diante do exposto, **A CLÁUSULA 8.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA DEVE SER EXCLUÍDA** ou, alternativamente, **REFORMULADA** para permitir a participação de consórcios, desde que observadas as exigências de habilitação, econômico-financeira e técnica de cada consorciado, tal como previsto no artigo 15, da Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

B) DA VEDAÇÃO INJUSTIFICADA À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS – OFENSA À ISONOMIA E AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE

O item 8.2 do Anexo II (Termo de Referência, p.45) veda expressamente a participação de cooperativas de trabalho no certame, estabelecendo que "*Não será admitida a participação de cooperativa de trabalho, qualquer que seja a sua forma de constituição*".

A vedação genérica imposta pelo Edital viola diretamente o artigo 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, que expressamente veda ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas. A norma é cristalina: o legislador proíbe expressamente que o agente público inclua em editais cláusulas restritivas à participação de cooperativas sem justificativa técnica fundamentada. A menção específica às



"sociedades cooperativas" no texto legal demonstra a preocupação do legislador em coibir vedações genéricas e discriminatórias, assegurando isonomia competitiva a todas as modalidades societárias regularmente constituídas.

O artigo 16 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764/71, a Lei nº 12.690/2012 e a Lei Complementar nº 130/2009; quando a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados; quando qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas; e quando o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690/2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

O dispositivo estabelece, assim, condições objetivas para a participação de cooperativas, sem autorizar vedação genérica. Cabe à Administração verificar o cumprimento dos requisitos legais, e não excluir sumariamente todas as cooperativas, independentemente de sua regularidade e adequação ao objeto.

O artigo 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório tem por objetivos assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição. A vedação genérica a cooperativas compromete frontalmente o objetivo constitucional e legal de ampla competitividade nos processos licitatórios, restringindo artificialmente o universo de potenciais licitantes, em violação ao princípio da isonomia consagrado no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

A cláusula editalícia impugnada também viola o artigo 10, parágrafo segundo, da Lei nº 12.690/2012, que estabelece que a Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social, dispondo expressamente que a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.



O comando legal é imperativo e inequívoco: cooperativas de trabalho não podem ser impedidas de participar de licitações cujo objeto corresponda às atividades previstas em seu estatuto social. O objeto do Edital consiste na locação de máquinas e equipamentos pesados com operador, tais como caminhões basculantes, retroescavadeiras, escavadeiras hidráulicas, motoniveladoras, rolos compactadores, caminhões-pipa, pranchas rebaixadas, caminhões munck com cesto aéreo e caminhões com cesto aéreo isolado, configurando prestação de serviços especializados, modalidade em que cooperativas regularmente constituídas podem e devem participar, desde que atendam aos requisitos técnicos e de habilitação.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, cristalizada na **Súmula TCU nº 281, publicada em 11 de julho de 2012**, estabelece que é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

A citada Súmula não autoriza vedação genérica. Pelo contrário, estabelece que a exclusão de cooperativas só é legítima quando houver necessidade de subordinação, pessoalidade e habitualidade, e quando, pela natureza do serviço, tais características sejam imprescindíveis.

No presente caso, nenhuma dessas condições está presente. A contratação envolve locação de equipamentos com operador habilitado, sem subordinação direta entre o tomador e o trabalhador, sendo que a cooperativa coordena seus cooperados de forma autônoma.

Quanto à pessoalidade, qualquer cooperado devidamente habilitado, portador de Carteira Nacional de Habilitação na categoria adequada e treinamento específico para operação de máquinas pesadas, pode operar os equipamentos, conforme previsto no artigo 16, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.



No tocante à habitualidade, o serviço é prestado por escopo e período determinado, caracterizando locação de equipamentos, não configurando vínculo empregatício habitual. Portanto, a vedação genérica do item 8.2 do Anexo II não encontra amparo na Súmula TCU nº 281.

No Acórdão TCU nº 1.815/2003, oriundo do Plenário, o Tribunal de Contas da União assentou o entendimento de que, se pela natureza da atividade ou pelo modo como é usualmente executado o serviço no mercado em geral não houver subordinação, nem pessoalidade, e tampouco habitualidade no trabalho, não há razão para se vedar a participação de cooperativas em processos licitatórios. O TCU reforçou que a vedação só se justifica quando o serviço, por suas características intrínsecas, exija subordinação e pessoalidade, situações não presentes no objeto do presente Edital.

O artigo 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o instrumento convocatório, respeitadas as disposições desta Lei e de seu regulamento de licitações e contratos, conterà a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

O Edital não apresenta motivação técnica, econômica ou jurídica para a vedação genérica a cooperativas. Tal omissão configura violação ao dever de fundamentação dos atos administrativos, consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios da legalidade, moralidade e motivação.

Sob a perspectiva da análise técnica do objeto, o contrato consiste em locação de equipamentos pesados com fornecimento de operadores habilitados. As características técnicas do objeto evidenciam a ausência de subordinação, vez que a contratante não gerencia diretamente os operadores, mantendo a cooperativa a autonomia na coordenação de seus cooperados.



Também se verifica a ausência de pessoalidade, uma vez que qualquer operador habilitado, portador de Carteira Nacional de Habilitação na categoria adequada e certificação de operação de máquinas pesadas, pode prestar os serviços, conforme estabelece o artigo 16, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, constata-se a ausência de habitualidade com vínculo empregatício, tratando-se de serviço por escopo e período determinado, sem configuração de relação de emprego. Portanto, o objeto não exige subordinação, pessoalidade ou habitualidade, permitindo plenamente a participação de cooperativas regularmente constituídas, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União consubstanciada na Súmula nº 281 e no Acórdão nº 1.815/2003 do Plenário.

Diante de todo o exposto, requer-se a **EXCLUSÃO DA VEDAÇÃO MEDIANTE A ADMISSÃO DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS DE TRABALHO REGULARMENTE CONSTITUÍDAS** e que atendam aos requisitos previstos no artigo 16 da Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 12.690/2012, assegurado o controle de regularidade pela Administração através da verificação de constituição legal conforme Leis nº 5.764/71, 12.690/2012 e Lei Complementar nº 130/2009, demonstrativo de regime cooperado com repartição de receitas e despesas, qualificação dos cooperados para execução do objeto e compatibilidade do objeto social com os serviços licitados.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda manter alguma restrição, que apresente motivação circunstanciada, em cumprimento ao artigo 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando tecnicamente a necessidade imperiosa de subordinação, pessoalidade e habitualidade no objeto licitado, com republicação do edital para garantia do contraditório.

C) DA IMPRECISÃO NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS EQUIPAMENTOS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA SEGURANÇA JURÍDICA

O item 4.12.3 do Anexo II do Edital, ao estabelecer as especificações técnicas dos equipamentos a serem locados, utiliza terminologia imprecisa e vaga, valendo-se de



expressões genéricas tais como "aproximadamente 5 m³", "cerca de 7 toneladas", "aproximadamente 23 toneladas", "em torno de 18 toneladas", sem definir parâmetros objetivos, margens de tolerância ou critérios técnicos que permitam aos licitantes compreender com exatidão as características dos equipamentos exigidos e à Administração verificar o efetivo cumprimento das especificações contratadas.

Tal imprecisão viola frontalmente os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica, consagrados nos artigos 5º e 40 da Lei nº 14.133/2021, comprometendo a objetividade do julgamento das propostas e a fiscalização da execução contratual.

O artigo 40 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital deverá conter as especificações técnicas do objeto de forma objetiva e adequada, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento.

A norma exige que as especificações técnicas sejam precisas, objetivas e mensuráveis, de modo a permitir que os licitantes formulem suas propostas com segurança quanto aos requisitos exigidos e que a Administração possa verificar, de forma inequívoca, o atendimento das condições contratuais durante a execução do contrato.

A utilização de termos vagos como "aproximadamente", "cerca de" e "em torno de", sem definição de intervalos técnicos aceitáveis, torna impossível a aferição objetiva do cumprimento das especificações, gerando insegurança jurídica tanto para os licitantes quanto para a própria Administração.

O artigo 41 da Lei nº 14.133/2021 complementa o dispositivo anterior ao estabelecer que as especificações do objeto da licitação deverão ser definidas de forma objetiva e clara, consideradas as características de desempenho e qualidade que possibilitem sua ampla disputa, inclusive em função do nível de complexidade da contratação.



A norma veda expressamente a indicação de marca ou modelo, salvo quando tecnicamente justificável, e determina que sejam utilizadas especificações técnicas usuais de mercado, de forma a garantir a competitividade e a objetividade do certame. Ao empregar terminologia imprecisa, o Edital frustra o objetivo da norma, que é garantir que todos os licitantes compreendam de forma inequívoca os requisitos técnicos exigidos, possibilitando a formulação de propostas em condições isonômicas.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração e aos licitantes o dever de observância estrita aos termos do edital. Contudo, a vinculação ao edital pressupõe que o instrumento convocatório seja claro, preciso e objetivo, de modo que não reste dúvida quanto às condições da contratação.

Quando o edital utiliza especificações vagas e imprecisas, a vinculação torna-se impossível, pois não há parâmetro objetivo ao qual se vincular. Um equipamento com capacidade de aproximadamente cinco metros cúbicos pode ser considerado atendido por um equipamento de quatro vírgula cinco metros cúbicos? E por um de três metros cúbicos? E por um de seis metros cúbicos? A expressão "aproximadamente" não define margem de tolerância, criando insegurança jurídica e possibilitando interpretações díspares e subjetivas por parte da Administração, dos licitantes e dos órgãos de controle.

O princípio da segurança jurídica, igualmente consagrado no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, exige que as normas e os atos administrativos sejam claros, precisos e previsíveis, de modo a permitir que os administrados possam planejar suas ações com base em regras estáveis e compreensíveis.

A imprecisão nas especificações técnicas viola esse princípio ao criar um cenário de incerteza quanto aos requisitos contratuais, impossibilitando que os licitantes formulem propostas com segurança quanto à conformidade dos equipamentos ofertados e expondo a Administração ao risco de contratar equipamentos inadequados ou de ser questionada judicialmente quanto aos critérios de aceitabilidade adotados durante a fiscalização contratual.



A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que as especificações técnicas devem ser objetivas, precisas e mensuráveis, de modo a permitir a verificação inequívoca do atendimento dos requisitos contratuais.

O **Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário** estabelece que especificações técnicas vagas ou imprecisas configuram violação ao princípio da vinculação ao edital e ao dever de planejamento adequado da contratação, devendo o instrumento convocatório ser reformulado para contemplar parâmetros técnicos objetivos e verificáveis.

No edital em exame, as especificações técnicas dos equipamentos deveriam indicar, de forma precisa: a capacidade exata da caçamba dos caminhões basculantes, com eventual margem de tolerância tecnicamente justificada (por exemplo, cinco metros cúbicos, com tolerância de mais ou menos dez por cento); o peso operacional dos equipamentos de terraplenagem, conforme especificações técnicas dos fabricantes e normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT; a capacidade volumétrica do tanque dos caminhões-pipa, em litros; a capacidade de carga das pranchas rebaixadas, em toneladas; o alcance vertical e horizontal dos equipamentos de elevação (caminhão munck, cesto aéreo), em metros, conforme normas técnicas aplicáveis.

A definição de parâmetros objetivos é não apenas possível, mas necessária, e obrigatória considerando que os equipamentos possuem especificações técnicas fornecidas pelos fabricantes, que são amplamente utilizadas no mercado e que permitem a aferição precisa das características dos bens.

Ademais, a imprecisão nas especificações técnicas compromete a própria fiscalização da execução contratual, pois não estabelece critérios objetivos que permitam ao fiscal do contrato verificar se os equipamentos efetivamente disponibilizados atendem às condições contratadas. Durante a execução do contrato, a ausência de parâmetros técnicos precisos pode gerar conflitos interpretativos, questionamentos quanto à adequação dos equipamentos e, em última análise, prejuízo ao interesse público, caso sejam aceitos equipamentos com capacidade ou desempenho inferiores aos necessários para a adequada execução dos serviços.



A falta de objetividade nas especificações técnicas viola, ainda, o artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade de fiscalização da execução contratual com base em critérios objetivos e mensuráveis.

O artigo 18, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o instrumento convocatório conterá as especificações do bem ou serviço, inclusive sob a forma de desempenho ou funcionalidade, de modo que seja possível a identificação clara e precisa do objeto da contratação.

A norma impõe à Administração o dever de elaborar especificações técnicas que não deixem margem para dúvidas ou interpretações subjetivas, assegurando que todos os licitantes compreendam, de forma idêntica, os requisitos exigidos. Ao utilizar expressões vagas como "aproximadamente" e "cerca de", sem definir intervalos de tolerância ou critérios técnicos objetivos, o Edital descumpe frontalmente esse dispositivo legal, comprometendo a lisura, a objetividade e a própria viabilidade da contratação.

Diante de todo o exposto, **REQUER-SE A REFORMULAÇÃO DO ITEM 4.12.3 DO ANEXO II DO EDITAL E DO TERMO DE REFERÊNCIA**, de modo a estabelecer especificações técnicas objetivas, precisas e mensuráveis para todos os equipamentos, substituindo expressões genéricas por parâmetros técnicos definidos, tais como capacidade exata com margens de tolerância tecnicamente justificadas, peso operacional conforme normas técnicas aplicáveis, capacidade volumétrica em litros, capacidade de carga em toneladas, alcance em metros, potência em cavalos-vapor ou quilowatts, e demais características técnicas relevantes, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, especificações técnicas usuais de mercado e padrões consolidados do setor. Tal reformulação garantirá a observância dos princípios da vinculação ao edital, da segurança jurídica, da objetividade do julgamento e da adequada fiscalização da execução contratual, assegurando o pleno cumprimento das disposições da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

D) DA EXIGÊNCIA DE SUBSTITUIÇÃO DE EQUIPAMENTO EM 24 HORAS – DESPROPORCIONALIDADE E IMPOSSIBILIDADE TÉCNICA



O item 4.12.3, alínea "b", do Anexo II do Edital, correspondente ao Termo de Referência, estabelece que *"em caso de avaria ou falha de qualquer máquina, a contratada deve providenciar substituição no prazo máximo de 24 horas por equipamento equivalente"*, impondo à futura contratada a obrigação de substituir imediatamente qualquer equipamento defeituoso, independentemente de sua localização, disponibilidade de reserva técnica ou complexidade logística de transporte.

A exigência de substituição em vinte e quatro horas, sem ressalvas quanto à complexidade logística, à localização geográfica da obra ou à disponibilidade de reserva técnica, configura obrigação desproporcional e de difícil cumprimento, especialmente em se tratando de equipamentos de grande porte, como escavadeiras hidráulicas com peso aproximado de vinte e três toneladas, motoniveladoras com peso aproximado de dezoito toneladas, caminhões de carga pesada e pranchas rebaixadas para trinta toneladas, que exigem planejamento logístico especializado, transporte por carretas adequadas, muitas vezes com necessidade de autorização especial dos órgãos de trânsito para tráfego de carga indivisível, e disponibilidade de reserva técnica que demanda investimento significativo por parte da contratada.

O princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, decorrente do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, veda a imposição de obrigações contratuais desproporcionais, inexequíveis ou que onerem excessivamente o particular sem correspondente benefício ao interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, tem assentado que a Administração Pública não pode impor ao particular obrigações que extrapolem os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, devendo as exigências administrativas guardar relação de adequação entre os meios empregados e os fins almejados.

A exigência de substituição em vinte e quatro horas, sem qualquer diferenciação quanto ao tipo, porte ou complexidade logística do equipamento,



configura violação a esses princípios constitucionais, pois impõe obrigação de difícil cumprimento que não guarda proporcionalidade com o interesse público a ser protegido, podendo a Administração obter o mesmo resultado com prazos mais razoáveis e compatíveis com a realidade operacional do mercado.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme no sentido de que as obrigações contratuais devem ser compatíveis com a realidade operacional e técnica do mercado, não podendo a Administração estabelecer exigências de impossível ou difícil cumprimento que onerem desnecessariamente os licitantes ou inviabilizem a participação de empresas capacitadas, sob pena de violação aos princípios da competitividade, da razoabilidade e da economicidade.

A imposição de prazo de vinte e quatro horas para substituição, sem distinção entre equipamentos leves e equipamentos de grande porte, desconsidera as particularidades logísticas de cada categoria de equipamento.

Como já dito, um caminhão basculante, por exemplo, pode ser transportado por seus próprios meios até o local de substituição, desde que a distância seja compatível. Já uma escavadeira hidráulica de vinte e três toneladas ou uma motoniveladora de dezoito toneladas exigem transporte em carreta apropriada, muitas vezes com necessidade de autorização especial dos órgãos de trânsito para tráfego de veículo de carga indivisível, conforme estabelece o Código de Trânsito Brasileiro e resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Tais autorizações demandam tempo de tramitação administrativa que, por si só, podem inviabilizar o cumprimento do prazo de vinte e quatro horas.

Ademais, a manutenção de reserva técnica permanente de equipamentos de grande porte implica custos operacionais significativos, que serão necessariamente repassados ao valor da proposta, onerando a contratação sem correspondente benefício ao interesse público, uma vez que prazos ligeiramente superiores, como quarenta e oito ou setenta e duas horas, permitiriam a substituição adequada sem comprometer a continuidade dos serviços.



A exigência desproporcional pode, ainda, afastar empresas qualificadas que não dispõem de reserva técnica permanente de todos os equipamentos, mas que possuem capacidade de substituição em prazos razoáveis, mediante articulação com fornecedores, locadoras parceiras ou transporte de equipamentos de outras frentes de trabalho. Tal restrição compromete a competitividade do certame, em violação ao artigo 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

Ademais, a imposição de obrigação desproporcional pode resultar em propostas com valores artificialmente elevados, para fazer frente aos custos de manutenção de reserva técnica permanente, comprometendo a economicidade da contratação e violando o artigo 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

A fixação de prazos razoáveis para substituição de equipamentos não compromete a continuidade dos serviços públicos, pois prazos de quarenta e oito horas para equipamentos convencionais e setenta e duas horas para equipamentos de grande porte, cuja logística de transporte exija planejamento especial ou autorização específica dos órgãos competentes, são perfeitamente compatíveis com a dinâmica dos serviços de obras e manutenção pública, permitindo à contratada organizar a logística de substituição de forma adequada e compatível com as exigências técnicas e normativas aplicáveis, sem onerar desnecessariamente a contratação ou comprometer a continuidade da execução contratual. A Administração mantém, ainda, a prerrogativa de aplicar as sanções contratuais cabíveis na hipótese de descumprimento injustificado do prazo de substituição, assegurando o equilíbrio contratual e a tutela do interesse público.

Diante de todo o exposto, **REQUER-SE A REFORMULAÇÃO DO ITEM 4.12.3, ALÍNEA "B", DO ANEXO II DO EDITAL E DO TERMO DE REFERÊNCIA**, para estabelecer prazo de substituição razoável, compatível com a realidade técnica e logística do mercado de locação de equipamentos pesados, sugerindo-se a seguinte redação: "A contratada deverá providenciar a substituição de equipamento avariado no prazo de até quarenta e oito horas, contado da comunicação formal da falha pela fiscalização, ou no



prazo de até setenta e duas horas quando se tratar de equipamento de grande porte, assim considerados aqueles com peso superior a dez toneladas, cuja logística de transporte exigir planejamento especial, transporte em carreta apropriada ou autorização específica dos órgãos competentes".

A reformulação dos prazos garantirá a observância dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, assegurará a compatibilidade das obrigações contratuais com a realidade técnica e operacional do mercado, promoverá a ampla competitividade do certame e contribuirá para a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em pleno cumprimento dos objetivos estabelecidos no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021.

E) DA INEXISTÊNCIA DE PRAZO DE MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO – OFENSA AO ARTIGO 40 DA LEI Nº 14.133/2021

O Edital e o Termo de Referência não estabelecem prazos para mobilização, entendida como o prazo para entrega e disponibilização dos equipamentos após a assinatura do contrato ou emissão da ordem de fornecimento, e para desmobilização, compreendida como o prazo para retirada dos equipamentos ao final da contratação ou em caso de rescisão contratual.

A ausência de definição desses prazos cria insegurança jurídica e operacional tanto para os licitantes, que não podem dimensionar adequadamente os custos e a logística necessária à execução contratual, quanto para a própria Administração, que fica desprovida de parâmetros objetivos para fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais e planejar a continuidade dos serviços públicos.

O artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 define o termo de referência como o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter parâmetros e elementos descritivos, incluindo a definição do objeto, com sua natureza, quantitativos e prazo do contrato.



O artigo 18, § 1º, da mesma lei estabelece que o planejamento da contratação deverá considerar o ciclo de vida do objeto, compreendendo a contratação, a utilização, a manutenção e o descomissionamento. Embora a lei não empregue expressamente os termos "mobilização" e "desmobilização" na definição dos elementos do termo de referência, a exigência de definição clara de prazos decorre logicamente do dever de planejamento adequado da contratação, do princípio da segurança jurídica e da necessidade de garantir a adequada fiscalização da execução contratual, conforme estabelece o artigo 117 da Lei nº 14.133/2021.

A ausência de prazos de mobilização compromete o planejamento operacional da contratada, que não sabe em que momento deverá disponibilizar os equipamentos, e da Administração, que não pode exigir o cumprimento de obrigação sem prazo previamente definido.

Em contratos de locação de equipamentos de grande porte, como os previstos no objeto deste Edital, a mobilização envolve logística complexa, incluindo transporte especializado de equipamentos que podem pesar até vinte e três toneladas, necessidade de autorizações especiais para tráfego de carga indivisível, programação de entregas em locais distintos e eventual necessidade de adaptações ou preparações no local de utilização. A inexistência de prazo definido impede que os licitantes dimensionem adequadamente os custos dessas operações e formulem propostas com segurança quanto às obrigações assumidas.

Da mesma forma, a ausência de prazo de desmobilização gera insegurança quanto ao momento em que a contratada deverá retirar os equipamentos, podendo resultar em conflitos sobre a configuração de mora ou a aplicação de penalidades, além de impedir o adequado planejamento pela Administração para eventual nova contratação ou realocação de recursos.

A definição de prazo de desmobilização é especialmente relevante em contratos de locação, pois delimita o período em que a Administração permanecerá responsável pela guarda e conservação dos equipamentos, evitando a configuração de responsabilidade por danos ou depreciação após o término da vigência contratual.



O princípio da segurança jurídica, consagrado no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, exige que as normas e os atos administrativos sejam claros, precisos e previsíveis, de modo a permitir que os administrados possam planejar suas ações com base em regras estáveis e compreensíveis. A ausência de prazos claramente definidos para mobilização e desmobilização viola esse princípio ao criar um cenário de incerteza quanto às obrigações contratuais, impossibilitando que os licitantes formulem propostas com segurança quanto aos custos e prazos envolvidos e expondo a Administração ao risco de questionamentos quanto aos critérios de fiscalização e eventual aplicação de penalidades.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas reconhece a necessidade de definição clara de prazos de mobilização e desmobilização como elemento essencial do planejamento adequado da contratação. O **Acórdão TCE-RJ nº 158.564/2022 – Plenário** identificou como irregularidade a ausência de previsão de prazo e pagamento para mobilização e desmobilização, determinando sua inclusão no termo de referência.

Em contratos de locação de equipamentos de grande porte, a prática de mercado e a jurisprudência dos Tribunais de Contas recomendam a fixação de prazos razoáveis, que permitam à contratada organizar a logística de mobilização e desmobilização sem onerar excessivamente a contratação, mas que assegurem à Administração a disponibilização tempestiva dos equipamentos e a desocupação dos locais de trabalho em prazo adequado. Prazos de quinze dias consecutivos para mobilização e dez dias consecutivos para desmobilização são compatíveis com a realidade operacional do mercado de locação de equipamentos pesados, permitindo à contratada providenciar o transporte, as autorizações necessárias e eventuais adaptações, sem comprometer a continuidade dos serviços públicos ou onerar desnecessariamente a contratação.

A definição de prazos claros de mobilização e desmobilização não apenas atende ao dever de planejamento adequado da contratação e ao princípio da segurança jurídica, mas também contribui para a obtenção de propostas mais vantajosas, pois permite aos licitantes dimensionar com precisão os custos envolvidos, evitando a necessidade de



incluir margens de contingência para fazer frente a eventuais incertezas quanto aos prazos de execução. Além disso, a existência de prazos claramente definidos facilita a fiscalização da execução contratual e a eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento, em observância ao artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade de fiscalização da execução contratual com base em critérios objetivos e mensuráveis.

Diante de todo o exposto, **REQUER-SE A INCLUSÃO NO TERMO DE REFERÊNCIA DE CLÁUSULA ESTABELECENDO PRAZO DE MOBILIZAÇÃO** de, pelo menos, até quinze dias consecutivos, contado da assinatura do contrato ou da emissão da ordem de fornecimento, para disponibilização dos equipamentos nos locais de utilização indicados pela Administração, **E PRAZO DE DESMOBILIZAÇÃO** de, pelo menos, até dez dias consecutivos, contado do término da vigência contratual ou da comunicação de rescisão, para retirada dos equipamentos dos locais de utilização, devendo a cláusula estabelecer, ainda, que o descumprimento injustificado dos prazos de mobilização e desmobilização sujeitará a contratada às sanções previstas no contrato e na legislação aplicável.

F) DA INCOMPLETUDE DO TERMO DE REFERÊNCIA – AUSÊNCIA DE ELEMENTOS ESSENCIAIS EXIGIDOS PELO ART. 6º, XXIII, DA LEI Nº 14.133/2021

1) IMPRECISÃO QUANTO A ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS E O DIMENSIONAMENTO DO OBJETO

O procedimento licitatório, como processo administrativo que é, compõe-se de fases, ou como afirma MEIRELLES (1999, p. 246), “*desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes*”.

É na fase interna do processo licitatório que se define o objeto que a Administração Pública pretende contratar, seja aquisição de bens, contratação para a execução de obras ou serviços. Neste contínuo a doutrina, a exemplo de DELGADO (2007), tem nos privilegiado com definições didáticas a demonstrar presteza desta conceituação:



“A definição do objeto é condição de legitimidade da licitação sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação.”

É assim, porque sem ela torna-se inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente.

O objeto deve, portanto, ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

Assim posto, é simples raciocinar que a imprecisão do objeto a ser licitado poderá levar todo o esforço de um procedimento à nulidade, redundando em discussões entre licitantes e Poder Público, as quais poderão redundar em processos judiciais intermináveis, fazendo com que o desejo quanto ao bem ou serviço pretendido pela Administração Pública fique postergado no tempo, de forma difusa e abraçada ao ceticismo.

É cediço que, de acordo com a NLCC³, a definição e delimitação do objeto são obrigatórios para efeitos de composição de projetos básicos e termos de referência,

³ **Lei n.º 14.133/2021**

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; (...)

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; (...)

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; (...)



considerando que os mesmos, precipuamente, são balizadores das propostas que, com efeito, correspondem às obrigações correlatas ao cumprimento do dever assumido pela proponente e do correspondente acompanhamento da execução do objeto e contrapartida assumida pela Administração.

Definir objetivamente e delimitar o objeto é, portanto, um dos requisitos indispensáveis à contratação e, nesse sentido, a Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017⁴, traça orientações que resumidamente, apontam na mesma direção.

De igual modo, a e. Corte de Contas da União não deixou ao desamparo tão árdua tarefa dos administradores públicos, edificando entre suas jurisprudências predominantes a Súmula n.º 177, com conteúdo específico dirigido à definição do objeto da licitação. Vejamos.

SÚMULA Nº 177.

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

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

⁴ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783>



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.

Dito isto, verifica-se que, ao tratar da execução dos serviços, a Administração impõe também aos interessados a obrigação da elaboração dos estudos antecedentes e necessários a realização dos serviços de terraplanagem.

Nesse viés, é oportuno trazer recente julgado da Corte de Contas do estado do Rio de Janeiro:

Acórdão Nº 002102/2025-PLEN| Processo TCE-RJ nº 238.059-3/2024
Relator: Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, em 29/01/2025.

LICITAÇÃO. DENÚNCIA. SERVIÇOS COMUNS. NORMALIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PROJETO BÁSICO. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA. SERVIÇOS. TERRAPLENAGEM. PAVIMENTAÇÃO. **Serviço de terraplenagem e pavimentação não se trata de serviço comum, não podendo ser executado de forma padronizável, uma vez que demanda a elaboração de um projeto básico detalhado contendo especificidades técnicas, levantamento e análise de solo, além do planejamento de drenagem, definição de materiais e especificações para o revestimento da via, além de diretrizes de compactação e nivelamento de solo, dentre outros. (grifei)**

Na contramão do julgado, verifica-se da descrição dos serviços que caracterizam o objeto que, a exceção dos veículos leves automotores, os demais são veículos utilizados para os serviços e terraplanagem que exigem, para contratação, a apresentação dos estudos que viabilizam tecnicamente a execução dos serviços de serviços dessa natureza.



Portanto, a ausência de estudos técnicos que demonstrem todo o levantamento e planejamento para a utilização de maquinários desses porte configura flagrante violação ao arcabouço jurídico-normativo que rege as contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXV, estabelece de forma cristalina que o projeto básico constitui "*conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço*", contendo todos os levantamentos necessários para execução da solução escolhida.

Em se tratando dos serviços de terraplanagem, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXV, estabelece que o projeto básico deve conter elementos técnicos indispensáveis, dentre os quais se destacam para esta modalidade:

- a) Levantamentos topográficos e cadastrais completos da área de intervenção**, incluindo plantas planimétricas e altimétricas com precisão adequada, marcos de referência de nível (RN), levantamento de seções transversais do terreno natural, identificação de interferências existentes (redes de utilities, edificações, vegetação), e demarcação precisa dos off-sets que definirão os limites da faixa terraplenada;
- b) Sondagens e ensaios geotécnicos detalhados**, compreendendo investigações do subsolo mediante sondagens SPT ou similares, ensaios de caracterização física dos solos (granulometria, limites de consistência), ensaios de compactação (DNER-ME 129/94 – Métodos A e B), determinação do Índice de Suporte Califórnia (ISC/CBR) e expansão dos materiais, classificação geotécnica dos solos para definição de sua adequabilidade como material de aterro ou necessidade de remoção;
- c) Ensaios e análises laboratoriais específicos** para caracterização dos materiais terrosos disponíveis, incluindo análises químicas quando necessário, ensaios de durabilidade e alterabilidade para materiais rochosos, estudos de estabilidade de taludes considerando as condições geológicas e hidrológicas locais;
- d) Estudos socioambientais e hidrológicos**, abrangendo análise da drenagem natural da área, dimensionamento de sistemas de drenagem



superficial e subsuperficial, estudos de impacto ambiental relacionados à movimentação de terra, identificação de áreas de preservação permanente e suas implicações no projeto;

e) Identificação detalhada dos tipos de serviços a executar, especificando os volumes de corte e aterro através do diagrama de massas (Diagrama de Bruckner), definição das seções-tipo de corte e aterro, especificação dos métodos construtivos adequados às condições locais, identificação de áreas de empréstimo e bota-fora quando necessárias;

f) Especificações técnicas dos materiais e equipamentos, incluindo classificação dos materiais em 1ª, 2ª ou 3ª categoria conforme normas DNIT, especificações de compactação (grau de compactação mínimo, umidade ótima, espessura das camadas), normas técnicas aplicáveis (DNIT 108/2009-ES para aterros, DNIT 106/2009-ES para cortes), critérios de aceitação e rejeição de materiais;

g) Soluções técnicas globais e localizadas suficientemente detalhadas, contemplando tratamento de fundações em solos moles quando identificados, soluções para aterros em encostas (execução de degraus, bermas), projeto de estabilização de taludes (proteção vegetal, drenagem, obras de contenção), detalhamento de obras de drenagem (bueiros, sarjetas, descidas d'água);

h) Orçamento detalhado fundamentado em quantitativos precisos, com planilhas discriminando todos os serviços (desmatamento, destocamento, escavação, transporte, compactação), composições de custos unitários detalhadas conforme Súmula TCU 258, preços baseados em sistemas referenciais (SINAPI, SICRO) ou pesquisa de mercado, cronograma físico-financeiro compatível com a complexidade dos serviços.

Conforme estabelecem as normas técnicas do DNIT, particularmente a DNIT 108/2009-ES (Terraplenagem - Aterros) e DNIT 106/2009-ES (Terraplenagem - Cortes), estes elementos são imprescindíveis para a adequada caracterização do objeto licitatório, permitindo aos licitantes a formulação de propostas precisas e à Administração o controle efetivo da execução dos serviços.



A elaboração destes estudos técnicos constitui responsabilidade indelegável da Administração Pública, conforme preconiza o artigo 18 da Nova Lei de Licitações. O Estudo Técnico deve anteceder obrigatoriamente qualquer processo licitatório, evidenciando o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Transferir aos licitantes que executarão os serviços a incumbência de realizar tais estudos junto à própria execução dos demais serviços oriundos desses estudos, face a ausência verificada, representa inversão inadmissível da sistemática legal, comprometendo os princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, cristalizada na **Súmula 261**, reforça que

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

No mesmo sentido, o **Acórdão TCU 1874/2007 – Plenário** estabelece que "*as licitações para execução de obras somente podem ser iniciadas quando se dispuser de projeto básico ou executivo devidamente atualizado e em perfeitas condições de ser executado*".

Ao deixar de apresentar os estudos topográficos, geotécnicos e demais levantamentos técnicos, o município de Santo Antônio de Pádua está, na prática, transferindo aos particulares a responsabilidade que é exclusivamente sua, criando cenário de incerteza quanto ao real escopo dos serviços e impossibilitando a



adequada definição do objeto. Tal prática não apenas viola o comando legal, mas também compromete a igualdade de condições entre os participantes do certame, uma vez que cada licitante poderá interpretar de forma diversa as necessidades técnicas do empreendimento.

A AUSÊNCIA DOS ESTUDOS TOPOGRÁFICOS, GEOTÉCNICOS E DEMAIS LEVANTAMENTOS TÉCNICOS CONFIGURA VÍCIO INSANÁVEL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, O QUE DEVE SER SANADO, EM CARÁTER DE URGÊNCIA.

2) DOS DEMAIS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CORRETA ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS E DIMENSIONAMENTO DO OBJETO

Demais disso, o Termo de Referência (Anexo II) do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 **não apresenta os elementos essenciais e obrigatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021 para a adequada caracterização do objeto licitatório, omitindo informações fundamentais tais como o dimensionamento fundamentado das necessidades que justificam as quantidades de horas-máquina estimadas, a identificação dos locais de execução dos serviços, a natureza das obras ou atividades que demandarão a utilização dos equipamentos, a frequência e intensidade de utilização de cada tipo de máquina, e os critérios objetivos de medição e fiscalização da execução contratual.**

Tal incompletude na descrição e dimensionamento do objeto configura grave violação ao disposto no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, compromete a adequada caracterização do objeto, impede que os licitantes formulem propostas economicamente consistentes e tecnicamente adequadas com segurança quanto às reais necessidades da Administração, gera risco de contratação superdimensionada ou subdimensionada em prejuízo ao interesse público e à economicidade, e constitui vício insanável que macula todo o procedimento licitatório por descumprimento de exigência legal expressa quanto aos elementos obrigatórios do planejamento de contratações públicas.



A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 6º, inciso XXIII, a definição de termo de referência como o documento que deve conter os elementos previstos no inciso XXV do mesmo artigo, além das informações específicas estabelecidas no art. 40, § 1º, da Lei.

O art. 40, § 1º, inciso II, determina que o termo de referência deve conter a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso. A interpretação sistemática e finalística de tais dispositivos legais conduz à conclusão inequívoca de que o termo de referência deve conter todos os elementos essenciais para a perfeita caracterização do objeto licitatório, especialmente quando se trata de contratação de elevado valor e complexidade técnica, independentemente da natureza jurídica do serviço contratado, aplicando-se tais exigências não apenas a obras e serviços de engenharia stricto sensu, mas também, por analogia e em respeito aos princípios do planejamento e da motivação dos atos administrativos, aos contratos de locação de equipamentos de grande porte cujo valor estimado ultrapassa oito milhões de reais.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada e pacífica no sentido de reconhecer como irregularidade grave a ausência ou incompletude de elementos essenciais no termo de referência que comprometam a adequada caracterização do objeto licitatório.

O **Acórdão TCU nº 2.118/2024 – Plenário** reconheceu como irregular a ausência de perfeita descrição do objeto contratado, consubstanciada pela disponibilização de documentação na licitação sem todos os elementos necessários à caracterização completa do serviço, determinando a adequação do instrumento convocatório para incluir as informações técnicas essenciais.

No caso concreto, o Termo de Referência (Anexo II) do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 apresenta-se incompleto e insuficiente para a adequada caracterização do objeto licitatório, pois não identifica os locais específicos onde os equipamentos serão utilizados, limitando-se a indicar genericamente o Município de Santo Antônio de Pádua sem especificar os endereços, bairros, distritos ou regiões



que demandarão os serviços; não descreve a natureza das obras, serviços ou atividades que justificam a necessidade de locação dos equipamentos, impedindo que os licitantes avaliem a adequação técnica e operacional dos bens a serem disponibilizados; não especifica a frequência e intensidade de utilização de cada tipo de equipamento, gerando incerteza quanto às condições de operação e à necessidade de reserva técnica; não apresenta memória de cálculo ou metodologia técnica que justifique os quantitativos de horas-máquina estimados para cada equipamento, impedindo a verificação da razoabilidade e adequação das quantidades licitadas não estabelece critérios objetivos, claros e precisos de medição da execução contratual, especialmente quanto à distinção entre horas produtivas e improdutivas dos equipamentos; e não define procedimentos detalhados de fiscalização que permitam o adequado controle da utilização dos bens locados e a verificação da regularidade dos serviços prestados.

A ausência de tais elementos essenciais no Termo de Referência impede que os licitantes avaliem adequadamente a viabilidade operacional da prestação dos serviços, dimensionem com precisão a necessidade de reserva técnica para atendimento de eventuais picos de demanda, planejem a logística de disponibilização e mobilização dos equipamentos de forma economicamente eficiente, formulem propostas de preços compatíveis com as reais necessidades da Administração e com as condições efetivas de execução do contrato, e avaliem os riscos operacionais, logísticos e financeiros inerentes à contratação.

A incompletude do Termo de Referência gera consequências gravíssimas para a economicidade e eficiência da contratação, pois os licitantes, na impossibilidade de conhecer as condições concretas de execução dos serviços, são compelidos a formular propostas baseadas em premissas conservadoras e defensivas que consideram os cenários de maior risco operacional e logístico, resultando em preços mais elevados que não refletem necessariamente as condições reais de utilização dos equipamentos mas sim a incerteza gerada pela ausência de informações técnicas essenciais. Ademais, a omissão de elementos fundamentais do planejamento da contratação expõe a Administração Pública ao risco concreto de contratar quantidades excessivas de horas-máquina, resultando em desperdício de recursos públicos e pagamento por reserva técnica



desnecessária, ou quantidades insuficientes, comprometendo a adequada execução dos serviços públicos e gerando necessidade de aditivos contratuais emergenciais que onerem ainda mais o erário.

Diante de todo o exposto, **REQUER-SE QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PREVIAMENTE À REPUBLICAÇÃO DO EDITAL, COMPLEMENTE E APRIMORE O TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO II) PARA INCLUIR TODOS OS ELEMENTOS ESSENCIAIS EXIGIDOS PELO ART. 6º, INCISO XXIII, C/C ART. 6º, INCISO XXV, ALÍNEA "E", E ART. 40, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021**, devendo constar obrigatoriamente no documento os seguintes elementos mínimos: *i)* identificação precisa dos locais de execução dos serviços, com especificação dos endereços, bairros, distritos ou regiões do Município de Santo Antônio de Pádua que demandarão a utilização dos equipamentos, acompanhada de mapa ou croqui georreferenciado quando tecnicamente adequado; *ii)* descrição detalhada da natureza dos serviços ou atividades que justificam a necessidade de locação dos equipamentos, especificando se se trata de serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, transporte de resíduos, manutenção de vias, limpeza urbana ou outras atividades correlatas; *iii)* dimensionamento fundamentado das necessidades de cada tipo de equipamento, com memória de cálculo justificando de forma clara, precisa e tecnicamente fundamentada as quantidades de horas-máquina estimadas para cada item da planilha orçamentária, incluindo a metodologia utilizada para o cálculo, os parâmetros técnicos considerados e as premissas adotadas; *iv)* definição de critérios objetivos, claros, precisos e mensuráveis de medição da execução contratual, especialmente quanto à distinção entre horas produtivas e improdutivas dos equipamentos, aos procedimentos de registro e comprovação da utilização efetiva dos bens e os critérios de aceitação e rejeição das medições; e, *v)* estabelecimento de procedimentos detalhados de fiscalização que permitam o adequado controle da disponibilização, utilização e manutenção dos equipamentos locados, incluindo a definição de atribuições e responsabilidades do fiscal do contrato, os documentos e registros que deverão ser mantidos pela contratada e a periodicidade das inspeções e verificações.

A inclusão de tais elementos no Termo de Referência se revela essencial para assegurar a conformidade do procedimento licitatório com os princípios do planejamento, transparência, isonomia, economicidade e eficiência consagrados pela Lei nº 14.133/2021,



permitir a formulação de propostas economicamente consistentes e tecnicamente adequadas pelos licitantes, garantir a adequação entre as quantidades contratadas e as reais necessidades da Administração, possibilitar o adequado controle e fiscalização da execução contratual, e evitar a anulação futura do certame por vício insanável decorrente da incompletude do instrumento convocatório.

3) DA AUSÊNCIA DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO E DE PREVISÃO DE DEMANDA TEMPORAL DOS EQUIPAMENTOS – VIOLAÇÃO AO ART. 6º, XXV, DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO E DA ECONOMICIDADE

O Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 e seu Termo de Referência (Anexo II) não apresentam cronograma físico-financeiro que demonstre a previsão temporal de utilização dos equipamentos ao longo do período contratual de 12 (doze) meses, limitando-se a estabelecer quantidades globais estimadas de horas-máquina sem especificar a distribuição mensal ou trimestral da demanda, os períodos de pico de utilização, a sazonalidade prevista para cada tipo de equipamento, os serviços específicos a serem executados em cada fase do contrato ou a correlação entre a disponibilização dos bens e o fluxo financeiro da Administração Pública.

Tal omissão constitui grave falha no planejamento da contratação que viola frontalmente o disposto no art. 6º, inciso XXV, alínea "e", da Lei nº 14.133/2021, compromete a possibilidade de formulação de propostas economicamente consistentes e tecnicamente adequadas, impede o adequado controle da execução contratual, resulta em custos desnecessários de manutenção de reserva técnica permanente para todos os equipamentos desde o início do contrato, mesmo que a utilização efetiva seja escalonada ao longo do período de vigência, e configura vício insanável que macula todo o procedimento licitatório por ausência de elemento essencial do planejamento de contratações públicas.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 6º, inciso XXV, que o projeto básico é o documento técnico que deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo incluir, nos termos da alínea "e" do referido dispositivo, subsídios para montagem do plano



de licitação e gestão do contrato, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos e outros dados necessários.

O art. 18, § 1º, da mesma Lei determina que o planejamento de contratações deve observar o ciclo de vida do objeto, considerando a estimativa de custos de forma clara e fundamentada, incluindo a previsão temporal de utilização dos bens ou serviços.

Já o art. 23, inciso VIII, do mesmo diploma, estabelece que o orçamento estimado deve ser elaborado com base em metodologia transparente e justificável, contemplando a distribuição temporal dos custos ao longo do período contratual.

Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha substituído a terminologia "cronograma físico-financeiro" pela expressão mais ampla "subsídios para montagem do plano de licitação e gestão", a essência da exigência permanece inalterada, consistindo na obrigatoriedade de apresentação de planejamento temporal detalhado que permita aos licitantes compreender a dinâmica de utilização dos bens ou serviços ao longo do período contratual e formular propostas economicamente consistentes. A mera indicação de prazo global de 12 (doze) meses para vigência do registro de preços, sem estabelecimento de programação temporal específica da demanda de equipamentos, constitui grave falha no planejamento que contraria frontalmente os preceitos legais.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de reconhecer a ausência de cronograma físico-financeiro ou de programação temporal de demanda como irregularidade grave que compromete a validade do procedimento licitatório e pode ensejar inclusive a instauração de tomada de contas especial com responsabilização dos gestores públicos.

O Acórdão TCU nº 2.089/2012 – Plenário, ao julgar auditoria em obra pública, determinou expressamente que a Administração disponibilize no processo licitatório o cronograma físico-financeiro, reconhecendo que a ausência deste elemento essencial compromete o adequado planejamento da contratação, a formulação de propostas consistentes e o controle da execução contratual.



O **Acórdão TCU nº 10.483/2016 – Segunda Câmara** incluiu a ausência de cronograma físico-financeiro entre os indícios de irregularidade que ensejam a instauração de tomada de contas especial, reconhecendo a gravidade de tal omissão para a regularidade do procedimento licitatório.

O **Acórdão TCU nº 72/2004 – Plenário** tornou-se paradigma ao anular processo licitatório pela ausência de cronograma físico-financeiro, estabelecendo entendimento consolidado de que tal documento constitui elemento essencial do planejamento de contratações públicas. Muito embora tais precedentes refiram-se especificamente a contratos de obras e serviços de engenharia, seus fundamentos aplicam-se integralmente, por analogia, a contratos de locação de equipamentos de grande porte e elevado valor, especialmente quando envolvem objeto divisível cuja utilização possa ser escalonada temporalmente conforme a demanda efetiva da Administração Pública.

Registre-se, por oportuno, que embora o presente procedimento licitatório destine-se ao registro de preços nos termos do Decreto Federal nº 11.462/2023, tal circunstância não afasta a obrigatoriedade de apresentação de cronograma físico-financeiro ou documento equivalente que demonstre a previsão temporal de utilização dos equipamentos, pois o sistema de registro de preços constitui mero procedimento auxiliar de seleção prévia de fornecedores cujos preços ficam registrados para eventuais contratações futuras, não se confundindo com o contrato administrativo propriamente dito que será celebrado posteriormente com fundamento na ata de registro de preços e que demandará todas as informações já elencadas para a sua execução.

O art. 82 da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente que o sistema de registro de preços poderá ser adotado nas contratações em que, pela natureza do objeto, houver necessidade de contratações frequentes, desde que comprovada sua vantagem técnica e econômica, sendo certo que a efetiva contratação será formalizada mediante instrumento contratual específico derivado da ata de registro de preços, conforme dispõe o art. 86 da mesma Lei.



O contrato administrativo de locação de equipamentos que vier a ser celebrado com fundamento na ata de registro de preços deverá obrigatoriamente conter, nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, o cronograma de execução que constitui elemento essencial para o adequado planejamento, controle e fiscalização da execução contratual.

A ausência de cronograma físico-financeiro ou de previsão temporal de demanda já na fase de elaboração do edital compromete não apenas a formulação de propostas consistentes pelos licitantes, mas também a própria possibilidade de elaboração futura do cronograma contratual exigido pela legislação, pois este deverá necessariamente guardar conformidade com o planejamento inicial apresentado no termo de referência que integra o edital licitatório.

Portanto, mesmo em se tratando de registro de preços, a obrigatoriedade de apresentação de cronograma ou documento equivalente que demonstre a programação temporal de utilização dos equipamentos a partir da celebração do instrumento contratual, permanece plenamente aplicável, constituindo elemento essencial do planejamento da contratação que não pode ser postergado para momento posterior à conclusão do certame, sob pena de comprometer a transparência, a economicidade e a conformidade do procedimento licitatório com os princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Conforme orientação técnica expressa no Manual do Tribunal de Contas da União "Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas" (3ª edição, 2013), o cronograma físico-financeiro deve conter obrigatoriamente a programação detalhada dos serviços, especificando todas as etapas e fases executivas com seus respectivos prazos, a projeção temporal dos desembolsos financeiros, discriminando periodicamente os recursos necessários para cada etapa, a compatibilização com o orçamento detalhado, garantindo coerência entre os quantitativos e o cronograma de execução, a definição de marcos contratuais que permitam o acompanhamento e controle da evolução dos trabalhos, e a correlação com o fluxo de



caixa da Administração, possibilitando o adequado planejamento orçamentário e financeiro.

Tais elementos, embora originalmente concebidos para contratos de obras, aplicam-se integralmente a contratos de locação de equipamentos mediante as devidas adaptações, devendo o cronograma especificar a previsão mensal ou trimestral de utilização de cada tipo de equipamento, a distribuição temporal da demanda de horas-máquina ao longo do período contratual, os serviços específicos a serem executados em cada fase que justifiquem a necessidade dos equipamentos, os períodos de pico e de menor utilização que permitam o planejamento logístico adequado, e a correlação entre a disponibilização dos equipamentos e o fluxo financeiro da Administração.

A ausência de tais elementos compromete não apenas a transparência e o planejamento da contratação, mas também a própria economicidade, pois impede que os licitantes proponham estratégias de disponibilização gradual dos equipamentos conforme a demanda efetiva, resultando em custos desnecessários de mobilização e manutenção de reserva técnica permanente mesmo nos períodos de baixa utilização.

No caso concreto, o Edital do Pregão Eletrônico nº 022/2025 apresenta planilha orçamentária com quantidades globais estimadas de horas-máquina para cada equipamento ao longo do período de 12 (doze) meses, mas não especifica como tais quantidades se distribuem temporalmente, não identifica os serviços específicos a serem executados que justificam a necessidade de cada tipo de equipamento em determinados períodos, não esclarece se haverá utilização contínua e uniforme ao longo do ano ou se existem períodos de pico que demandem maior disponibilidade, não indica se determinados equipamentos serão necessários apenas em fases específicas do contrato, e não apresenta qualquer correlação entre a demanda de equipamentos e o planejamento orçamentário e financeiro da Administração.

Tal indefinição gera consequências gravíssimas para a economicidade e eficiência da contratação, pois os licitantes, na impossibilidade de conhecer a dinâmica temporal de utilização dos equipamentos, são compelidos a formular propostas



considerando a necessidade de manter todos os equipamentos em reserva técnica permanente desde o início do contrato até seu término, mesmo que a utilização efetiva de determinados tipos de máquinas seja concentrada em períodos específicos ou que a demanda apresente sazonalidade significativa.

Essa estratégia de precificação defensiva resulta em custos elevados de imobilização de capital, depreciação de equipamentos ociosos, manutenção preventiva de máquinas não utilizadas, seguros de bens parados e despesas administrativas de gestão de frota sobredimensionada, todos os quais serão inevitavelmente repassados à Administração Pública por meio de preços mais elevados. A inexistência de cronograma físico-financeiro que demonstre a previsão de utilização dos equipamentos ao longo do período contratual agrava ainda mais a irregularidade, pois impede que os licitantes planejem adequadamente a disponibilização gradual dos equipamentos conforme a demanda prevista, resultando em custos desnecessários de manutenção de reserva técnica permanente para todos os equipamentos desde o início do contrato, mesmo que a utilização efetiva seja escalonada ao longo do período de vigência.

A ausência de programação temporal da demanda acarreta, ainda, os seguintes problemas concretos identificados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União: impossibilidade de controle adequado da execução contratual, uma vez que não existem parâmetros temporais específicos para acompanhamento da utilização efetiva dos equipamentos e comparação com a demanda prevista; dificuldade na análise das propostas, impedindo que a Administração avalie adequadamente a exequibilidade e a economicidade das estratégias de disponibilização apresentadas pelos licitantes; risco de manipulação de preços entre equipamentos (conhecido como "jogo de planilha"), onde determinados itens ficam supervalorizados e outros subvalorizados, gerando desequilíbrios econômicos que comprometem a execução contratual; comprometimento da gestão orçamentária e financeira, impossibilitando a adequada programação de desembolsos ao longo dos exercícios financeiros e dificultando o controle de empenhos e pagamentos; prejuízo à fiscalização contratual, que fica desprovida de referencial temporal para avaliar se a utilização dos equipamentos está ocorrendo conforme o planejamento inicial e se os custos incorridos são compatíveis com a demanda efetiva; impossibilidade de verificação de sobrepreço ou superfaturamento por divergência entre a utilização prevista e a



efetivamente realizada; e dificuldade de reprogramação ou ajuste contratual em caso de necessidade de alteração da demanda, pois não há parâmetro inicial que permita mensurar a extensão das modificações necessárias.

Diante de todo o exposto, **REQUER-SE QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, previamente à republicação do Edital, **ELABORE E APRESENTE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO DETALHADO OU DOCUMENTO EQUIVALENTE QUE CONTENHA NO MÍNIMO OS SEGUINTE ELEMENTOS ESSENCIAIS**: previsão mensal ou trimestral da demanda de cada tipo de equipamento, especificando as quantidades estimadas de horas-máquina para cada período; identificação dos serviços ou atividades específicas a serem executadas em cada fase do contrato que justifiquem a necessidade de disponibilização dos equipamentos; indicação dos períodos de pico de utilização e dos períodos de menor demanda, permitindo o planejamento logístico adequado pelos licitantes; especificação de eventuais sazonalidades na demanda que possam impactar a estratégia de disponibilização dos equipamentos; projeção dos desembolsos financeiros mensais ou trimestrais correspondentes à utilização prevista de cada tipo de equipamento, após a celebração do competente instrumento contratual; correlação entre a demanda de equipamentos e o planejamento orçamentário e financeiro da Administração, demonstrando a disponibilidade de recursos ao longo do período contratual; e, definição de marcos contratuais que permitam o acompanhamento e controle da execução do registro de preços.

Somente com a apresentação de tais elementos será possível assegurar a transparência da licitação, a formulação de propostas economicamente consistentes, o adequado controle da execução contratual, a economicidade na disponibilização gradual dos equipamentos conforme a demanda efetiva, e a conformidade do procedimento licitatório com os princípios do planejamento, eficiência e economicidade consagrados pela Lei nº 14.133/2021, evitando-se a anulação futura do certame por vício insanável no planejamento da contratação.

4) DA AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO QUANTO À INCLUSÃO OU NÃO DOS CUSTOS COM OPERADORES NA PRECIFICAÇÃO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA



O item 4.12.3, alínea "c", do Termo de Referência (Anexo II) do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 estabelece a exigência de que cada equipamento locado deverá vir acompanhado de operador ou motorista devidamente habilitado e experiente, determinando expressamente que os operadores devem comprovar capacitação técnica e conhecer as peculiaridades operacionais, incluindo medidas de segurança e procedimentos para evitar danos às infraestruturas.

Contudo, o Edital e o Termo de Referência não esclarecem de forma expressa, inequívoca e objetiva se os custos com a disponibilização desses operadores e motoristas estão ou não incluídos nos preços unitários de referência constantes da planilha orçamentária, nem especificam se tais custos compreendem remuneração, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual e demais despesas inerentes à prestação de serviços com fornecimento de mão de obra especializada.

Tal omissão configura grave vício de indefinição do objeto licitatório que compromete a transparência da licitação, impede a formulação de propostas consistentes e tecnicamente comparáveis, viola os princípios da clareza, vinculação ao instrumento convocatório e isonomia consagrados pela Lei nº 14.133/2021, além de criar insegurança jurídica quanto ao alcance das obrigações contratuais e aos critérios de medição e pagamento dos serviços.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 6º, inciso XXIII, que o termo de referência é o documento que deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto, devendo especificar de forma clara, precisa e objetiva todos os elementos necessários à perfeita caracterização do serviço a ser contratado. O art. 40, inciso II, da mesma Lei determina que o edital deve conter a descrição da solução como um todo, considerada suficiente para permitir a avaliação do custo e a formulação de propostas pelos licitantes, vedando ambiguidades que possam comprometer a transparência do certame. O art. 18, § 1º, estabelece que o planejamento de contratações deve observar o ciclo de vida do



objeto, compreendendo a estimativa de custos de forma clara e fundamentada, incluindo todos os elementos que compõem o preço contratual.

O art. 23, inciso VIII, determina que o orçamento estimado em planilhas deve contemplar de forma discriminada todos os componentes do custo, especificando se a prestação do serviço inclui ou não o fornecimento de mão de obra especializada. A omissão quanto à inclusão ou não dos custos com operadores na composição dos preços unitários contraria frontalmente tais dispositivos legais, criando indefinição objetiva quanto ao alcance das obrigações contratuais e comprometendo a comparabilidade das propostas apresentadas pelos licitantes.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento já pacificado no sentido de exigir que os editais de licitação especifiquem de forma clara, precisa e inequívoca todos os elementos que compõem o custo dos serviços a serem contratados, especialmente quando envolvem o fornecimento de mão de obra especializada, cuja remuneração e encargos representam parcela significativa do valor contratual.

O **Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário** estabeleceu que a Administração deve apresentar orçamento detalhado que especifique de forma clara todos os componentes do custo, incluindo discriminação expressa quanto à inclusão ou não de mão de obra na composição dos preços unitários, sob pena de comprometer a transparência do certame e a possibilidade de formulação de propostas tecnicamente consistentes.

No mesmo sentido, o **Acórdão TCU nº 2.247/2011 – Plenário** determinou que o termo de referência deve conter especificação objetiva dos elementos que compõem o preço contratual, vedando ambiguidades que possam gerar interpretações contraditórias quanto ao alcance das obrigações da contratada.

No **Acórdão nº 1.003/2023 – Plenário**, o TCU reconheceu como irregular a ausência de especificação clara quanto aos custos com mão de obra em contratos de locação de equipamentos, determinando a adequação do instrumento convocatório para esclarecer expressamente se tais custos estão ou não incluídos nos preços unitários de referência.



Já o **Acórdão TCU nº 2.118/2024 – Plenário** estabeleceu que a ausência de perfeita descrição do objeto contratado, consubstanciada pela falta de especificação dos elementos que compõem o preço, constitui irregularidade que compromete a validade do procedimento licitatório.

O Edital do Pregão Eletrônico nº 022/2025 ao estabelece, no item 4.12.3, alínea "c", do Termo de Referência, que os equipamentos deverão vir acompanhados de operadores qualificados, não esclarece de forma expressa e inequívoca se os custos com tais profissionais estão incluídos nos preços unitários constantes da planilha orçamentária nem especifica quais elementos compõem tais custos

A análise da planilha de preços unitários de referência não permite identificar se os valores estimados pela Administração contemplam ou não os custos com operadores, tampouco se foi utilizada composição de custos que incluía tais elementos. Essa indefinição cria situação de grave insegurança jurídica que compromete a formulação de propostas consistentes e comparáveis, pois licitantes que incluam os custos com operadores em suas propostas estarão em situação de desvantagem em relação àqueles que os excluam, interpretando que tais custos não integram o objeto contratual.

Diante do exposto, **REQUER-SE A ADEQUAÇÃO IMEDIATA DO TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO II) E DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA ESTIMADA** para esclarecer de forma expressa, inequívoca e objetiva **SE OS PREÇOS UNITÁRIOS DE REFERÊNCIA INCLUEM OU NÃO OS CUSTOS COM A DISPONIBILIZAÇÃO DE OPERADORES E MOTORISTAS PARA OS EQUIPAMENTOS**, especificando, caso estejam incluídos, quais elementos compõem tais custos, tais como remuneração, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, benefícios (vale-transporte, vale-alimentação), equipamentos de proteção individual, uniformes, treinamentos, certificações e demais despesas inerentes à prestação de serviços com fornecimento de mão de obra especializada.



Caso os custos com operadores estejam incluídos nos preços unitários dos equipamentos, requer-se a apresentação de memória de cálculo detalhada demonstrando a composição dos valores, em observância ao disposto no art. 23, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Caso os custos com operadores não estejam incluídos nos preços unitários, requer-se a adequação da descrição do objeto e da planilha orçamentária para esclarecer expressamente que se trata de locação de equipamentos sem operadores, devendo o Edital especificar como será providenciada a mão de obra necessária para operação dos equipamentos e quais as responsabilidades da contratada quanto à segurança e adequada utilização dos bens locados.

5) DAS INCONSISTÊNCIAS NA APLICAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – VIOLAÇÃO À LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

O item 3.5 do Edital (p.3) estabelece que

“Para os itens cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) a participação é exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”.

Embora o edital formalmente observe a exigência legal de destinar itens de menor valor às microempresas e empresas de pequeno porte, não há identificação clara, no Termo de Referência ou na planilha orçamentária, de quais itens ou grupos de itens se enquadram nessa faixa de valor, impossibilitando que os interessados identifiquem previamente quais lotes são exclusivos para ME/EPP.

A Lei Complementar nº 123/2006, em seu artigo 48, § 1º, determina que

Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte”, e o artigo 48, I, estabelece que “deverá ser realizada uma licitação exclusiva



para microempresas e empresas de pequeno porte quando o valor do objeto for até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

A ausência de identificação prévia e inequívoca dos lotes ou itens exclusivos para ME/EPP compromete a aplicação correta dessa prerrogativa legal e pode gerar questionamentos durante a fase de habilitação e julgamento, violando o princípio da publicidade e da transparência.

Requer-se a **REFORMULAÇÃO** da planilha orçamentária e do Termo de Referência para identificar expressamente, mediante destaque ou numeração específica, quais itens ou grupos de itens são exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte, de modo a assegurar a plena aplicação do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006, caso verificada, de fato, a viabilidade, **ou, alternativamente**, a **REFORMULAÇÃO DA INFORMAÇÃO DO ITEM 3.5 DO EDITAL**, por absoluta inaplicabilidade.

6) DA EXIGÊNCIA ILEGAL DE CERTIDÃO NEGATIVA DE INSOLVÊNCIA CIVIL – VIOLAÇÃO MANIFESTA À LEI Nº 14.133/2021, À INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 116/2021 E À LÓGICA JURÍDICA DO REGIME FALIMENTAR

O item 9.3.4 do Termo de Referência (Anexo II) do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 estabelece a seguinte exigência:

9.3.4. Certidão negativa de insolvência civil expedida pelo distribuidor do domicílio ou sede do licitante, caso se trate de pessoa física, desde que admitida a sua participação na licitação (art. 5º, inciso II, alínea "c", da Instrução Normativa Seges/ME nº 116, de 2021), ou de sociedade simples.

Tal disposição configura irregularidade manifesta e ilegalidade frontal à Lei nº 14.133/2021, especificamente ao art. 67 e art. 69, que estabelecem rol taxativo e exaustivo dos documentos exigíveis para habilitação técnica e econômico-financeira, não contemplando a certidão negativa de insolvência civil dentre os requisitos de qualificação econômico-financeira aplicáveis a quaisquer licitantes,



constituindo erro conceitual grave que compromete a validade da cláusula editalícia e impõe exigência não autorizada pela legislação de regência, violando os princípios da legalidade estrita, vinculação ao instrumento convocatório e competitividade que norteiam os procedimentos licitatórios na Administração Pública brasileira.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu **art. 67**, o **rol taxativo e exaustivo** dos documentos de habilitação exigíveis em procedimentos licitatórios, não havendo margem para imposição de requisitos não contemplados expressamente pela legislação de regência. A redação do **art. 67** é, portanto, **crystalina, expressa e imperativa**.

A Lei estabelece um sistema fechado e taxativo de documentos de habilitação, constituindo *numerus clausus*, não admitindo que editais imponham exigências fora do rol legal, sob pena de violação frontal ao princípio da legalidade estrita que rege a Administração Pública (art. 37, caput, CF/88).

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, especifica também de forma taxativa e exaustiva, quais os documentos exigíveis para demonstração de qualificação econômico-financeira.

Da análise literal e sistemática do art. 69, verifica-se que: O inciso I exige balanços patrimoniais e demonstrações contábeis; O inciso II exige certidão negativa de feitos sobre falência; O inciso III permite exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo; e, O inciso IV admite a exigência de índices de boa situação financeira.

A Lei determina, assim, que a habilitação será avaliada exclusivamente com base nos documentos previstos. A certidão negativa de insolvência civil não consta do rol dos artigos 67 e 69, logo, sua exigência viola frontalmente os comandos legais.

Ainda que se tentasse argumentar pela validade da exigência, esta encontraria obstáculo intransponível na incompatibilidade entre o instituto da insolvência civil e o regime jurídico aplicável às licitações, além de extrapolar os



limites estabelecidos pela Instrução Normativa Seges/ME nº 116/2021, que também não contempla tal documento para fins de qualificação econômico-financeira.

Desta feita, verifica-se que a certidão de insolvência civil não substitui nem integra a qualificação econômico-financeira para fins do art. 69, II, da Lei nº 14.133/2021, que exige exclusivamente a certidão negativa de feitos sobre falência e recuperação judicial, tampouco integra o rol de qualificação técnica previsto no art. 67 da mesma lei.

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União (TCU)** é pacífica, reiterada e consolidada no sentido de reconhecer a **ilegalidade da exigência de documentos de habilitação não previstos expressamente no art. 67 e art. 69 da Lei nº 14.133/2021** (anteriormente art. 27 e seguintes da Lei nº 8.666/93), bem como de requisitos incompatíveis com o regime jurídico do licitante.

Súmula TCU nº 272

É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Acórdão TCU nº 1.851/2015 – Plenário

9.1. dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT de que:

9.1.1. a exigência de documentos de habilitação não previstos expressamente na Lei de Licitações ou que não sejam estritamente necessários à aferição das condições de habilitação do licitante, na forma disciplinada pelos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, configura ilegalidade manifesta, sujeitando o ato convocatório à anulação e os responsáveis à aplicação das sanções previstas na legislação de regência;

9.1.2. os requisitos de habilitação devem restringir-se aos expressamente previstos em lei, sendo vedada a imposição de exigências que extrapolem



o rol taxativo estabelecido pelo legislador, sob pena de violação aos princípios da legalidade, competitividade e isonomia que regem os procedimentos licitatórios.

Acórdão TCU nº 2.559/2011 – Plenário

9.1. determinar ao Ministério da Educação que, nas futuras licitações:

9.1.1. abstenha-se de exigir documentos de habilitação que não estejam expressamente previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, sob pena de caracterização de restrição indevida à competitividade e violação ao princípio da legalidade;

9.1.2. observe que a qualificação econômico-financeira restringe-se aos documentos taxativamente elencados no art. 31 da Lei 8.666/199, não sendo admitida a imposição de requisitos adicionais que não encontrem amparo expresse na legislação de regência."

Das consequências jurídicas da manutenção da ilegalidade, verifica-se que a permanência da redação atual do item 9.3.4 do Termo de Referência acarreta graves prejuízos ao interesse público, à legalidade do certame e à segurança jurídica da contratação, configurando violação frontal aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, cristalinos e imperativos ao estabelecerem os critérios e rol de documentos de habilitação e vincularem qualquer outra exigência a regulamento específico.

A certidão negativa de insolvência civil não está prevista no art. 69 da Lei nº 14.133/2021 para fins de qualificação econômico-financeira, tampouco em regulamento específico que autorize sua exigência para tal finalidade, constituindo, portanto, ilegalidade manifesta passível de anulação do certame nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021 e responsabilização dos agentes públicos conforme dispõe o art. 171 da mesma Lei, que estabelece sanções administrativas, civis e eventualmente criminais para gestores que conduzirem procedimentos licitatórios em desconformidade com a legislação de regência.

O vício insanável sujeito à anulação configura-se de forma inequívoca quando se verifica que o art. 169 da Lei nº 14.133/2021 determina expressamente que licitação realizada com violação de disposição desta Lei será anulada pela autoridade competente, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante ato escrito e fundamentado,



estabelecendo comando imperativo que obriga a Administração Pública a invalidar procedimentos licitatórios conduzidos em desconformidade com a legislação aplicável.

Diante de todo o exposto, face a violação frontal e literal ao art. 67, § 2º, e art. 69, II, da Lei nº 14.133/2021, em inobservância do princípio da taxatividade consagrado pelo legislador mediante vedação expressa à exigência de documentos não previstos em lei ou regulamento específico, incompatibilidade manifesta com o regime jurídico-falimentar estabelecido pela Lei nº 11.101/2005 em substituição ao regime de insolvência civil, da jurisprudência pacífica e consolidada do Tribunal de Contas da União consubstanciada na Súmula 272 e nos Acórdãos nº 1.851/2015, nº 992/2023, nº 397/2008 e nº 2.559/2011, todos do Plenário, que reconhecem de forma reiterada e uniforme a ilegalidade da exigência de documentos de habilitação não previstos expressamente no rol taxativo estabelecido pela legislação de regência, **REQUER-SE A EXCLUSÃO IMEDIATA DO ITEM 9.3.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA CONSTANTE DO ANEXO II DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 022/2025.**

7) DA REFERÊNCIA ANACRÔNICA À CONCORDATA E DA OBRIGATORIADE DE ACEITAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA OU POSITIVA COM EFEITO DE NEGATIVA DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO JUDICIAL – VIOLAÇÃO À LEI Nº 11.101/2005 E À LEI Nº 14.133/2021

O item 9.3.5 do Termo de Referência (Anexo II) do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 estabelece a exigência de certidão negativa de falência, concordata ou recuperação judicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, contendo referência expressa ao instituto jurídico da concordata, que foi expressamente revogado pela Lei nº 11.101/2005 há quase duas décadas, constituindo anacronismo legislativo que compromete a técnica jurídica do edital e pode gerar insegurança jurídica quanto à correta interpretação da exigência, além de violar o disposto no art. 69, II, da Lei nº 14.133/2021, que não faz qualquer menção a tal instituto jurídico revogado, limitando-se a exigir certidão negativa de feitos sobre falência, sem referência à extinta concordata.

A Lei nº 11.101/2005 revogou expressamente o Decreto-Lei nº 7.661/1945, que regulamentava os institutos da falência e da concordata, substituindo este último pelos



institutos da recuperação judicial e da recuperação extrajudicial, constituindo erro técnico-jurídico grave a menção a instituto jurídico que não mais integra o ordenamento jurídico brasileiro desde 9 de fevereiro de 2005, data da entrada em vigor da nova Lei de Falências.

O art. 200 da Lei nº 11.101/2005 estabeleceu expressamente que ressalvado o disposto no art. 192 desta Lei, ficam revogados o Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945, e os arts. 503 a 512 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, de modo que qualquer referência à concordata em textos normativos posteriores a 2005 constitui anacronismo legislativo que compromete a técnica jurídica e pode gerar confusão quanto à correta interpretação da norma.

A Lei nº 14.133/2021/2021, estabelece em seu art. 69, II, que a habilitação econômico-financeira será demonstrada mediante apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, não fazendo qualquer menção ao instituto revogado da concordata, de modo que a inclusão de tal referência no edital constitui violação direta à legislação aplicável

Noutro giro, relativamente a aceitação de certidões positivas com efeito de negativas em procedimentos licitatórios, impõe destacar que a exigência contida no item 9.3.5 do Termo de Referência estabelece a apresentação de certidão negativa de falência ou recuperação judicial sem fazer qualquer menção à possibilidade de aceitação de certidões positivas com efeito de negativas, omissão esta que configura restrição indevida à participação de empresas que, embora possuam processos judiciais ou administrativos em curso, apresentam situação regularizada mediante garantias, parcelamentos, suspensões de exigibilidade ou outras causas que conferem à certidão positiva o mesmo efeito jurídico da certidão negativa, conforme pacífica orientação jurisprudencial dos tribunais superiores e dos órgãos de controle externo.

A certidão positiva com efeito de negativa constitui documento hábil para fins de comprovação de regularidade fiscal e econômico-financeira, uma vez que atesta a existência de débitos ou processos cujas exigibilidades encontram-se suspensas, seja por concessão de medida liminar ou tutela antecipada em ação judicial, por parcelamento regularmente concedido e em cumprimento, por depósito



judicial do montante integral, por decisão administrativa favorável ao contribuinte pendente de recurso, ou por qualquer outra causa prevista em lei que suspenda a exigibilidade do crédito tributário nos termos do art. 151 do Código Tributário Nacional.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que a apresentação de certidão positiva com efeito de negativa é suficiente para comprovação de regularidade fiscal em licitações públicas, não podendo a Administração exigir a quitação integral de débitos cuja exigibilidade encontra-se suspensa por força de lei ou decisão judicial.

O **Acórdão do STJ no Recurso Especial nº 1.133.021/SP**, julgado pela Segunda Turma em 2009, estabeleceu que

“a certidão positiva com efeitos de negativa, expedida com base no art. 206 do CTN, é documento hábil para comprovar a regularidade fiscal do contribuinte, não podendo a Administração Pública, em procedimento licitatório, exigir a quitação de débito cuja exigibilidade encontra-se suspensa”.

No mesmo sentido, o Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 1.355.116/RJ afirmou que *“a exigência de certidão negativa, sem ressalva quanto à possibilidade de sua substituição por certidão positiva com efeitos de negativa, constitui restrição ao caráter competitivo do certame licitatório”.*

O Tribunal de Contas da União também consolidou entendimento favorável à aceitação de certidões positivas com efeito de negativas, conforme se depreende do **Acórdão TCU nº 1.925/2007-Plenário**, que determinou que *“é irregular a vedação à participação de licitante que apresente certidão positiva com efeito de negativa, por configurar restrição indevida ao caráter competitivo da licitação”.*

A doutrina especializada em licitações públicas corrobora tal entendimento, sustentando que a vedação à aceitação de certidões positivas com efeito de negativas viola os princípios da isonomia e da competitividade, uma vez que empresas com situação fiscal



regularizada por meio de suspensão da exigibilidade de créditos encontram-se em situação jurídica equiparada àquelas que não possuem quaisquer débitos.

Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sustenta que

“a certidão positiva com efeitos de negativa atesta que, embora existam débitos em nome do contribuinte, sua exigibilidade encontra-se suspensa, o que juridicamente equivale à inexistência de débitos para fins de comprovação de regularidade fiscal, não podendo a Administração recusar tal documento sob pena de violar o princípio da legalidade”.

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niebuhr afirma que

“a recusa de certidão positiva com efeito de negativa constitui restrição à competitividade sem fundamento jurídico, uma vez que o contribuinte que obteve suspensão da exigibilidade de seus débitos, seja por decisão judicial, parcelamento ou outra causa legal, encontra-se em situação de regularidade fiscal plena para todos os efeitos jurídicos”.

No caso concreto do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025, o item 9.3.5 do Termo de Referência estabelece a exigência de certidão negativa de falência ou recuperação judicial sem qualquer menção expressa à possibilidade de aceitação de certidões positivas com efeito de negativas, criando margem para que o Pregoeiro (a) recuse documentos dessa natureza, inabilitando indevidamente licitantes que possuem situação jurídica regularizada mediante suspensão de exigibilidade de débitos ou processos, o que caracterizaria violação aos princípios da isonomia, competitividade e razoabilidade consagrados no art. 3º da Lei nº 14.133/2021.

A adequação do edital para prever expressamente a aceitação de certidões positivas com efeito de negativas não apenas assegura conformidade com a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e dos órgãos de controle, mas também amplia o universo de participantes do certame, promovendo maior competitividade e possibilitando à Administração Pública obter propostas mais



vantajosas para o interesse público, finalidade precípua de todo procedimento licitatório.

Ademais, tal adequação previne questionamentos administrativos e judiciais que poderiam comprometer a celeridade do procedimento licitatório e sujeitar o certame à anulação por vício na fase de habilitação, protegendo a Administração e seus agentes de eventual responsabilização por condução irregular do procedimento.

Diante do exposto, **REQUER-SE QUE O ITEM 9.3.5 SEJA REFORMULADO PARA EXCLUSÃO DO TERMO CONCORDADATA E INCLUSÃO EXPRESSA DA POSSIBILIDADE DE ACEITAÇÃO DE CERTIDÕES POSITIVAS COM EFEITO DE NEGATIVAS**, eliminando qualquer margem de dúvida interpretativa que possa ensejar recusa indevida de tais documentos, assegurando a plena conformidade com a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e dos órgãos de controle externo, garantir isonomia entre os licitantes, promover ampla competitividade mediante eliminação de restrições indevidas à participação de empresas em situação fiscal regularizada, e prevenir questionamentos que possam comprometer a validade e celeridade do procedimento licitatório.

VI. DO PEDIDO

Preliminarmente, requer a recepção da presente **IMPUGNAÇÃO** com concessão de efeito suspensivo do certame e, no mérito, a par de todo o exposto e com base nos argumentos e razões de direito aduzidos, a **JAV CONSTRUTORA LTDA.**, na condição de Impugnante, requer a reformulação do Edital nos seguintes termos:

- 1. A SUSPENSÃO IMEDIATA** da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 022/2025, atualmente agendada para o dia 19/12/2025, até o saneamento integral das ilegalidades e irregularidades identificadas, sob pena de nulidade do certame e responsabilização dos agentes públicos nos termos dos arts. 169 e 171 da Lei nº 14.133/2021;
- 2. NO MÉRITO**, requer-se a **REFORMULAÇÃO INTEGRAL** do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2025 e de seus Anexos, especialmente do Anexo II (Termo de Referência), nos seguintes termos:



- a) **EXCLUSÃO INTEGRAL DA VEDAÇÃO GENÉRICA E IMOTIVADA À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO**, mediante supressão do Item 8.1 do Termo de Referência, **OU, ALTERNATIVAMENTE**, caso a Administração entenda pela manutenção de alguma restrição, que apresente justificativa técnica circunstanciada, em cumprimento ao art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando objetivamente a incompatibilidade técnica ou econômica entre a formação de consórcios e o objeto licitado, considerando que o orçamento estimado alcança **R\$ 8.079.012,49 (oito milhões, setenta e nove mil, doze reais e quarenta e nove centavos)**;
- b) **EXCLUSÃO INTEGRAL DA VEDAÇÃO GENÉRICA E IMOTIVADA À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS DE TRABALHO**, mediante reformulação do Item 8.2 do Termo de Referência; **OU, ALTERNATIVAMENTE**, caso a Administração entenda pela manutenção de alguma restrição, que apresente motivação técnica circunstanciada, em cumprimento ao art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando objetivamente a necessidade imperiosa de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade no objeto licitado, conforme exige a Súmula TCU nº 281;
- c) **REFORMULAÇÃO INTEGRAL DO ITEM 4.12.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA**, mediante a **eliminação de termos vagos e imprecisos** e a substituição de expressões genéricas como "aproximadamente 5 m³", "cerca de 7 toneladas", "em torno de 18 toneladas" por **especificações técnicas objetivas, precisas e mensuráveis**, tais como capacidade exata da caçamba dos caminhões basculantes, com eventual margem de tolerância tecnicamente justificada (exemplo: "5 m³, com tolerância de $\pm 10\%$ "); indicação do peso operacional dos equipamentos de terraplenagem, conforme especificações técnicas dos fabricantes e normas da ABNT; indicação da capacidade volumétrica do tanque dos caminhões pipa, em litros; indicação da capacidade de carga das pranchas rebaixadas, em toneladas; indicação do alcance vertical e horizontal dos equipamentos de elevação (caminhão munck, cesto aéreo), em metros, conforme normas técnicas aplicáveis;
- d) **ALTERAÇÃO DO ITEM 4.12.3, ALÍNEA "B", DO TERMO DE REFERÊNCIA**, para estabelecer prazo razoável e exequível de substituição de equipamentos;



e) **INCLUSÃO NO TERMO DE REFERÊNCIA DE CLÁUSULA EXPRESSA ESTABELECEANDO: prazo para mobilização inicial dos equipamentos contratados**, contado da assinatura do contrato ou da ordem de serviço, considerando a complexidade logística de transporte de equipamentos de grande porte; **prazo para desmobilização dos equipamentos** ao término do contrato ou de cada etapa, quando aplicável; remuneração de mobilização/desmobilização (se aplicável);

i) **COMPLEMENTAÇÃO IMEDIATA DO TERMO DE REFERÊNCIA** (Anexo II), mediante inclusão dos seguintes elementos essenciais, **antes da republicação do Edital**, de todos os elementos técnicos indispensáveis à perfeita caracterização do objeto licitado, com elaboração e apresentação de levantamento topográfico planialtimétrico georreferenciado das áreas de intervenção; sondagens e estudos geotécnicos com caracterização dos materiais; análise detalhada das características físicas e químicas dos materiais envolvidos; estudos socioambientais e comprovação dos licenciamentos necessários; planilha detalhada de serviços discriminados por tipo, localização precisa e quantitativos fundamentados; e, análise de viabilidade técnica, econômica e ambiental da contratação;

ii) **APRESENTAÇÃO DE MEMÓRIA DE CÁLCULO DAS QUANTIDADES ESTIMADAS DE HORAS-MÁQUINA POR ITEM**, acompanhada de justificativa técnica para cada quantitativo (série histórica, obras previstas, demanda projetada), metodologia empregada para estimativa, critérios objetivos para classificação de horas "produtivas" e "improdutivas";

iii) **INDICAÇÃO DOS LOCAIS DE EXECUÇÃO**, com identificação geográfica dos locais de provável utilização dos equipamentos (bairros, vias, obras específicas); mapas ou croquis com distribuição territorial das demandas; distâncias médias estimadas entre base da contratada e locais de execução e características dos terrenos e possíveis restrições operacionais;

f) **APRESENTAÇÃO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO** com distribuição temporal da demanda por tipo de equipamento (mensal ou trimestral); identificação de períodos de pico e baixa utilização (sazonalidade); escalonamento de necessidades ao longo dos 12 meses contratuais; e, projeção de desembolsos financeiros mensais;



g) ESCLARECIMENTO SOBRE CUSTOS DE OPERADORES mediante inclusão de cláusula expressa esclarecendo se os custos com operadores/motoristas **incluídos** nos preços unitários da planilha orçamentária, através de declaração expressa no Termo de Referência; **memória de cálculo detalhada** na forma do Art. 23, VIII, Lei 14.133/2021, **OU**, se não incluídos, declaração expressa de que serão remunerados separadamente, com planilha de custos específica;

h) DEFINIÇÃO OBJETIVA DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA DE OPERADORES (categoria de habilitação somada a eventual curso específico para operação de máquinas de terraplanagem), com informação da carga horária mínima e indicação do momento de comprovação: na disponibilização do equipamento (fase de execução contratual), não na habilitação;

i) REFORMULAÇÃO DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA IDENTIFICAR EXPRESSAMENTE, mediante destaque gráfico, numeração específica, observação em campo próprio ou qualquer outra forma inequívoca, **QUAIS ITENS OU GRUPOS DE ITENS SÃO EXCLUSIVOS PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**, de modo a assegurar a plena aplicação do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, a transparência e publicidade necessárias para que potenciais licitantes ME/EPP identifiquem previamente os itens em que podem participar e a segurança jurídica quanto aos critérios de habilitação e julgamento aplicáveis a cada item ou grupo, **OU, ALTERNATIVAMENTE**, caso a Administração verifique que nenhum item individual ou grupo de itens possui valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), que seja **EXCLUÍDO O ITEM 3.5 DO EDITAL**, evitando confusão e insegurança jurídica, uma vez que a prerrogativa do art. 48, I, da LC 123/2006 não seria aplicável à presente licitação, e seja **ESCLARECIDO EXPRESSAMENTE** se serão aplicadas ou não as demais prerrogativas previstas nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006;

j) APRESENTAÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE MEDIÇÃO E FISCALIZAÇÃO, estabelecendo procedimentos para controle de horas trabalhadas (boletins de medição diária/semanal); indicando eventuais instrumentos de aferição (horímetros, GPS, relatórios fotográficos); e, informando os critérios de aceite/rejeição;



k) REFORMULAÇÃO INTEGRAL DO ITEM 9.3.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA, para adequação ao **art. 67, § 2º, e art. 69, II, da Lei nº 14.133/2021**, que veda expressamente a exigência de documentos de habilitação não previstos na Lei, excluindo-se do rol de documento a comprovação de eventual insolvência civil;

l) RETIFICAÇÃO DO ITEM 9.3.5 DO TERMO DE REFERÊNCIA, mediante eliminação da referência ao instituto jurídico extinto da "concordata", revogado pela Lei nº 11.101/2005 há quase 20 anos e **INCLUSÃO EXPRESSA DA ACEITAÇÃO DE CERTIDÕES POSITIVAS COM EFEITO DE NEGATIVAS**, em conformidade com a jurisprudência consolidada do STJ e do TCU.

Caso a i. Autoridade Superior opte pelo não acolhimento dos argumentos aduzidos pela ora Impugnante, seja a presente IMPUGNAÇÃO submetida à análise jurídica da Procuradoria do Município de Santo Antônio de Pádua, tendo em conta as razões de fato e direito trazidas ao conhecimento da Administração, cujos preceitos legais, orientações doutrinárias e determinações jurisprudenciais apontados alcançam à toda a Administração Pública em matérias de compras governamentais.

Por fim, ressalto que será protocolada cópia da presente Impugnação junto ao e. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, objetivando análise daquela Corte na qualidade de órgão fiscalizador das unidades/entidades administrativas que compõem a estrutura dos municípios do ERJ.

Termos em que,

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

JAV CONSTRUÇÕES LTDA.
JÚLIO ANDRÉ SIQUEIRA MARTINS VIEITAS
Sócio Administrador