

IMPUGNAÇÃO 03
ATA DE ANÁLISE E JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Pregão Eletrônico nº. 171/2025

CPL nº 441/2025

Objeto: REGISTRO DE PREÇOS DE AQUISIÇÃO DE UNIFORMES DESTINADOS À GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE SOROCABA.

1. DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação administrativa interposta tempestivamente pela **CNV COMÉRCIO DE PRODUTOS PARA EDUCAÇÃO LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 13.837.135/0001-58, doravante denominada Impugnante, contra os termos do Edital do Pregão eletrônico nº 171/2025.

2. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Ocorre que o instrumento convocatório estabelece em sua cláusula de Habilitação Técnica (Anexo IV) a obrigatoriedade de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica (ACT) que comprove o fornecimento de quantitativos pertinentes e compatíveis com o objeto da presente licitação com exigência de no mínimo 50% (cinquenta por cento) para os itens, sem a devida fundamentação técnica que justifique tal restrição, tal restrição infundada e que fere o princípio da razoabilidade.

Além disso, a exigência de apresentação dos 02 (dois) últimos balanços patrimoniais + Índices de Liquidez para um fornecimento de bens (entrega imediata ou parcelada) afronta o princípio da razoabilidade e a própria Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, o objeto em questão, fornecimento de vestuário, constitui bem comum, de baixa complexidade e ampla oferta no mercado. A manutenção destas exigências ignora a inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, que visa desonerar o licitante e privilegiar a ampla competitividade em objetos de pronta entrega ou fornecimentos simples, onde a capacidade técnica é presumida pela própria existência da empresa no ramo comercial pertinente.

Tais exigências, como se demonstrará adiante, revela-se indevidas, desproporcionais e restritivas à competitividade, contrariando os princípios da isonomia, da

ampla participação e da seleção da proposta mais vantajosa, consagrados na Lei nº 14.133/2021.

Por fim, convém ressaltar que, o edital também falha gravemente ao exigir amostras sem definir o "como", o "onde" e o "porquê" do julgamento, transformando um ato técnico em uma decisão subjetiva. A Administração deve detalhar os critérios de conformidade (resistência do tecido, gramatura, solidez da cor, etc.) e a metodologia de teste.

2.1. Da Inexistência de Previsão Legal para Exigência de Atestado de Capacidade Técnica em Contratos de Compra (Fornecimento de Bens Comuns)

No regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, a exigência de Qualificação Técnica não é um fim em si mesma, mas um meio estritamente limitado à garantia do cumprimento da obrigação. Tratando-se o objeto deste certame de fornecimento de uniformes, classificado como bem comum de pronta entrega ou fornecimento rotineiro, a exigência de Atestados de Capacidade Técnica (ACT) carece de amparo lógico e jurídico.

O art. 67 da referida norma, ao tratar da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, restringe-se a hipóteses vinculadas à execução de obras e serviços, como se observa de sua redação: (i) apresentação de profissional com atestado de responsabilidade técnica por obra ou serviço de características semelhantes; (ii) certidões ou atestados que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços de complexidade equivalente ou superior; (iii) indicação de pessoal técnico, instalações e equipamentos adequados; (iv) prova do atendimento de requisitos legais específicos; (v) registro ou inscrição em entidade profissional competente; e (vi) declaração de ciência das condições locais para a execução contratual.

Nota-se o que a doutrina denomina de "silêncio eloquente" do legislador: ao mencionar especificamente "serviços", a norma excluiu, de forma deliberada, o fornecimento de bens comuns (compras) deste requisito. No Direito Administrativo, o rol de documentos de habilitação é taxativo (*numerus clausus*), o que impede o Agente de Contratação de realizar interpretações extensivas para criar obrigações não previstas no texto legal. Se a lei não autoriza a exigência de atestados para a compra de uniformes, a sua imposição pelo Edital constitui uma inovação infralegal ilegítima.

A distinção é lógica e sistêmica. No fornecimento de bens, o interesse público é resguardado pela conformidade do produto entregue, a qual pode ser aferida por meio de amostras (Art. 41, II) ou certificações de qualidade (Art. 42), e não por um histórico de fornecimentos passados que em nada garante a qualidade do lote atual. Exigir experiência prévia para uma venda de balcão (objeto de prateleira) desvirtua a finalidade da qualificação técnica, transformando-a em uma barreira burocrática que impede a participação de novos fornecedores e de Micro e Pequenas Empresas, violando o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Dessa forma, a legislação brasileira estabelece uma distinção intransponível entre a "obrigação de fazer" (serviços) e a "obrigação de dar" (fornecimento de bens). Enquanto na prestação de serviços a expertise e o histórico do executor são cruciais para a segurança jurídica da Administração, no FORNECIMENTO DE BENS, a garantia da Administração reside na conformidade do produto final com as especificações do edital e na análise de amostras.

Além disso, a Nova Lei de Licitações introduziu mecanismos de simplificação para contratações que não envolvem riscos técnicos complexos. O Art. 70, inciso II e III, sinaliza que a documentação de habilitação pode ser inclusive dispensada ou substituída em casos de entrega imediata. Ora, se a própria lei autoriza a dispensa de documentos para garantir a celeridade, a manutenção de exigência de ACT para vestuário configura excesso de rigor formal.

O cenário contemporâneo exige do agente público esforços na otimização dos recursos públicos. Ao definir exigências de habilitação, é indispensável a avaliação dos critérios mínimos que garantam a execução dos serviços pela futura contratada, sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade.

Pelo artigo 37, XXI, da Constituição, somente poderão ser exigidos documentos referentes à "qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". Revendo posicionamento adotado em edições anteriores, passamos a entender que o sentido do dispositivo constitucional não é o de somente permitir as exigências de qualificação técnica e econômica, mas de, em relação a esses dois itens, somente permitir as exigências que seja indispensável ao cumprimento das obrigações. A norma constitui aplicação do princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade entre meios e fins. (DI PIETRO, 2016, p. 463).

Dessa forma, não se encontra no dispositivo qualquer menção à exigibilidade de atestados de capacidade técnica voltados exclusivamente ao fornecimento de bens, de modo que eventual imposição dessa natureza deve ser vista com cautela, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e afrontar os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

O objeto "uniformes" não demanda metodologia executiva sofisticada ou domínio tecnológico excepcional que justifique a aferição de experiência prévia. De acordo com a Súmula nº 263 do TCU, a exigência de capacidade técnica deve ser limitada estritamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, desde que tecnicamente justificadas e guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

O edital agrava o vício ao exigir ACT com "50% de compatibilidade" ou itens específicos idênticos, limitando atestados a frações exatas do objeto (ex.: uniformes com tecidos, modelagens e acessórios precisos). Tal critério, ausente na Lei nº 14.133/2021, não guarda proporção com bens padronizados, verificáveis no presente por inspeção física.

Tal restrição configuram inovação infralegal vedada pelo princípio da legalidade (art. 37, caput, CF/88), conforme TCU Acórdão 1.176/2018-Plenário, que limita exigências percentuais (ex.: 50% similaridade) a prestação de serviços complexos, não aplicável a uniformes padronizados, bens de prateleira verificáveis por amostras (art. 41, II), laudos de conformidade (art. 42) ou inspeção na entrega (art. 94).

Joel de Menezes Niebuhr compartilha da mesma ideia:

O legislador, insista-se, somente permitiu à Administração exigir dos licitantes a comprovação de experiência técnico-operacional em relação a contratos de serviços. Por conseguinte, à Administração não é permitido exigir dos licitantes a comprovação de experiência técnico-operacional no tocante a contratos de compra e de obra.

A desproporcionalidade é gritante para uniformes — bens de prateleira com especificações normatizadas (ABNT NBR 15252, NR-10 para vestuário profissional):

1. Tecidos/malhas padronizados (ex.: algodão 180g/m²) são certificáveis por ISO 9001/ABNT, dispensando histórico passado;
2. Modelagens e costuras verificam-se por amostras físicas, laudos de conformidade e inspeção na entrega;

3. Acessórios genéricos (botões, zippers, etiquetas) atendem normas técnicas, sem necessidade de "idênticos prévios".

Ao exigir atestados para um objeto de prateleira, a Prefeitura de Diadema/SP cria uma barreira de entrada que prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa, em frontal afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que consagra o princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa. Tal exigência restringe indevidamente a participação de micro e pequenas empresas, que, embora plenamente capazes de fornecer os bens, muitas vezes não dispõem de atestados formais em razão da natureza simples de sua atividade. O resultado prático é o esvaziamento do caráter competitivo do certame, com prejuízo à Administração e à coletividade, que deixa de usufruir de melhores preços e condições.

NÃO EXISTE PREVISÃO LEGAL PARA EXIGIR ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA EM CONTRATOS DE COMPRA (FORNECIMENTO). Ao exigir atestados para um objeto de prateleira, a Prefeitura de Diadema/SP cria uma barreira de entrada inexistente no ordenamento jurídico, transmutando ilegalmente um processo de compra em um requisito de serviço.

Assim, não cabe ao Administrador atuar como legislador positivo e interpretar o dispositivo legal de forma ampla, quando ausente tal permissão. Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça, pontua:

3. À luz do princípio da legalidade, "é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa" (AgRg no RMS 44099/ES, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016).

Portanto, reconhecendo que a redação do Art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a exigência de atestados de capacidade técnica para o simples fornecimento de bens, o que se observa no edital em tela é uma inovação infralegal indevida.

O silêncio eloquente do legislador quanto ao fornecimento de bens no rol de exigências técnicas do citado artigo não é uma omissão, mas uma opção deliberada pela ampliação da competitividade em mercados de pronta entrega. Ao transpor requisitos típicos de serviços e obras para a aquisição de uniformes, a Administração de Diadema/SP desborda de sua competência regulamentar, criando barreira de entrada inexistente no ordenamento jurídico vigente.

A Administração de Diadema/SP desborda de sua competência regulamentar e cria barreira de entrada inexistente no ordenamento jurídico vigente, fazendo com que a exigência padeça de vício de legalidade por violar a tipicidade dos documentos de habilitação, ferir a razoabilidade ao exigir prova de passado para objeto verificável no presente e afrontar a supremacia do interesse público, já que a restrição indevida de competidores impede a obtenção da proposta mais vantajosa e onera o erário sem qualquer ganho proporcional em segurança jurídica, o que impõe a imediata retificação do instrumento convocatório.

A exigência revela desvio de finalidade, transmutando ilegalmente compra simples em licitação de serviço complexo. Impõe-se nulidade absoluta com retificação imediata, adotando habilitação simplificada (art. 70, II/III, Lei 14.133/2021) para resguardar competitividade, economicidade e interesse público.

2.2 Da Inadequação da Habilitação Econômica: Exigência Desproporcional de Balanço Patrimonial para ME/EPP

O item 1.1.3.3 do Edital estabelece que os índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) devem ser comprovados mediante a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais.

Tal exigência padece de ilegalidade, pois diferente do que ocorre na Qualificação Técnica (onde se analisa a experiência passada), a Qualificação Econômica analisa a situação financeira atual. Exigir dados de balanços patrimoniais para um fornecimento de bens comuns (uniformes) é impor um ônus desnecessário que não reflete a capacidade de entrega imediata da empresa.

O fornecimento de vestuário é um objeto de entrega pronta ou parcelada, sem complexidade financeira que justifique uma análise histórica bienal. Ao exigir balanços, a Administração Pública acaba por excluir empresas que passaram por reestruturações recentes, mesmo que estas possuam excelente saúde financeira no exercício atual. Isso contraria o art. 5º da Lei 14.133/2021, que impõe o dever de observar os princípios da razoabilidade e da competitividade.

A Impugnante é detentora do status de Empresa de Pequeno Porte (EPP). Contudo, como visto, quando se fala em microempresas e empresas de pequeno porte, a legislação abre exceções, permitindo a comprovação da capacidade econômico-financeira por outros documentos alternativos.

O próprio Código Civil, no § 2º, do art. 1.179, prevê a dispensa da exigência de balanço patrimonial para o pequeno empresário. No âmbito licitatório, o TCU já consolidou o entendimento de que a exigência de balanço deve ser mitigada para ME e EPP, especialmente em objetos de baixa complexidade e pronta entrega.

Da mesma forma se posiciona a doutrina:

“Nesse ponto, é bom lembrar que o §2º do artigo 1.179 do Código Civil prevê a dispensa para MPE da exigência de um sistema de contabilidade, mecanizado ou não, com base na escrituração uniforme de seus livros, em correspondência com a documentação respectiva, e a levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico. Assim, ressalvada a exigência da certidão negativa de falência ou concordata (inciso II), as MPE podem ser dispensadas da demonstração de índice de liquidez (§1º) e capital, ou patrimônio líquido mínimo (§§2º e 3º). Nesse sentido, as MPE, nos termos do disposto no artigo 27 da Lei Complementar nº 123/2006, podem adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas”. (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses . 2013, p.73. O Governo contratando com os Pequenos Negócios: o Estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do País.)

Exigir balanço complexo de uma EPP para fornecer vestuário afronta a lógica da Lei Complementar 123/2006, que busca desonerar o pequeno empresário de obrigações burocráticas que não garantem, por si só, a execução contratual. As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional poderão, opcionalmente, adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, conforme regulamentação do Comitê Gestor. Dessa forma, exigir dos pequenos empresários a apresentação de balanço para fins de participação em licitações, seria onerar de forma desproporcional e desprovida de razoabilidade os pequenos.

Nessa toada, conclui o professor Ronny:

"A Lei 14.133/2021 estabeleceu requisitos para avaliação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, impondo caráter limitativo ao rol apresentado. Disso derivam duas assertivas: em primeiro, resta proibida a apresentação de requisitos não previstos pela legislação. Em segundo, esse rol é apresentado como limite restritivo máximo, de forma que, no caso concreto, o certame pode exigir ou até tornar necessária a apresentação reduzida de tais requisitos. Tudo isso porque, conforme norte dado pela Constituição, notadamente no inciso XXI do caput do art. 37, as exigências de qualificação técnica e econômica devem ser apenas aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

No fornecimento de uniformes, o risco da Administração é mitigado pela entrega imediata e pela análise de amostras. O próprio Termo de Referência (Anexo III) classifica o objeto como a aquisição de "bens padronizados, de consumo frequente". Exigir balanços bienais de uma ME/EPP para vender camisetas e calças afronta o Princípio da Razoabilidade (art. 5º da Lei 14.133/21).

Portanto, entendemos que regra geral, o balanço patrimonial não deve ser exigido das ME/EPP por ocasião de participação em certames públicos, especialmente no pregão. É possível sim exigir esse documento dos pequenos negócios, no caso de objetos de maior complexidade ou de contratos de grande vulto, quando a boa saúde financeira da empresa for elemento determinante e imprescindível para a segurança jurídica do certame. Ainda sim, nesse caso, entendemos que deve haver justificativa plausível e circunstanciada nesse sentido.

Como se demonstrou, os novos paradigmas de fomento ao desenvolvimento nacional sustentável e de concessão de um tratamento jurídico diferenciado aos pequenos negócios, visam a facilitar o acesso dessas empresas ao mercado das compras públicas e, nesse sentido, a não exigência do balanço patrimonial nos parece uma boa medida de fomento. Diante do exposto, deverá o edital dispensar a apresentação de Balanço Patrimonial para micro e pequenas empresas.

2.3. Das Amostras: Ausência de Critérios Objetivos de Julgamento

O Termo de Referência (Anexo III) estabelece, em seu item 6.1, a obrigatoriedade de apresentação de amostras para "verificação da conformidade técnica". No entanto, o instrumento convocatório falha gravemente ao não definir a metodologia, as normas técnicas de referência e os critérios de aceitação ou rejeição.

A Nova Lei de Licitações consagra o Princípio do Julgamento Objetivo. O art. 17, § 3º, determina que a fase de julgamento deve ser pautada em critérios claros e predefinidos. Ao exigir amostras sem descrever como elas serão testadas (ex: testes de tração, gramatura, solidez de cor), a Administração transfere para o fiscal um poder de decisão subjetivo, o que é nulo de pleno direito.

A solicitação de amostras, caso exigida, deve cumprir os requisitos previstos conforme Tribunal de Contas:

Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes. (Acórdão, 529/2018 – Plenário, Data da sessão 14/03/2018 Relator BRUNO DANTAS)

Em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas a todos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade. (Acórdão 1823/2017 – Plenário Data da sessão 23/08/2017 Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES)

O TCU determina que o rito de avaliação das amostras deve permitir a participação dos interessados. O edital em questão não estabelece: Data e local da sessão pública de abertura e teste das amostras; A possibilidade de acompanhamento técnico por parte dos licitantes; O prazo e o rito para interposição de recurso específico contra o laudo de reprovação.

A falta dessa previsão configura cerceamento de defesa e fere o dever de transparência, conforme o entendimento de que *"a avaliação de amostras deve ser realizada em sessão pública, com a presença dos licitantes e a elaboração de laudo técnico fundamentado"* (<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-2-amostra-e-prova-de-conceito/>).

Ao não definir o "como" julgar, a Administração abre margem para o subjetivismo, onde o avaliador pode reprovar um produto com base em critérios não previstos no edital. O TCU adverte que a amostra deve ser utilizada exclusivamente para verificar a conformidade com as especificações mínimas do edital, e não para buscar o "melhor" produto além do exigido, o que desvirtuaria o critério de menor preço.

Ainda convém ressaltar que, o item 6.1 do Termo de Referência menciona que as amostras reprovadas serão devolvidas, mas não especifica o prazo ou a forma para que o licitante possa interpor recurso contra um eventual laudo de reprovação. Sem um padrão de comparação (como fichas técnicas detalhadas), qualquer decisão de inabilitação baseada em "qualidade insuficiente" será meramente opinativa e carente de lastro legal.

Portanto, o Termo de Referência confessa que as amostras servirão como "referência técnica para as futuras contratações". Se elas servirão de padrão para toda a vigência da Ata de Registro de Preços, torna-se ainda mais crítico que o julgamento inicial seja impecável, técnico e livre de qualquer dúvida ou subjetividade.

3.0 – DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO

O Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios do órgão em seu art.4º, prescreve:

Art. 4º. As licitações realizadas e os contratos celebrados pela DAE destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento 15 objetivo. (Grifo nosso)

Não se basta o que a legislação pátria prevê, a doutrina também é pacífica quanto à interpretação do princípio da vinculação ao edital. Helly Lopes Meirelles em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores. 29ª Edição. pág. 268 diz:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art.41)" (g.n.)

Complementa o Prof. Marçal Justen Filho que:

Se na oportunidade da edição do ato convocatório, a Administração reputou relevante certa exigência, não pode voltar atrás posteriormente. Não se admite que, na ocasião do julgamento, seja alterada a natureza da exigência (e, portanto, do vício). Não se pode ignorar uma exigência que fora veiculada como referida ao interesse público. Assim, se o ato convocatório exige planilhas, informações complexas, demonstrativos etc., sua ausência é causa de desclassificação. Se o ato convocatório impôs determinado requisito formal, há que reputar-se relevante e fundamentada a exigência – mormente se inexistiu tempestiva impugnação pelos licitantes. Era do conhecimento de todos que a exigência deveria ser cumprida. quem não o fez, deverá arcar com as consequências da sua omissão.

Em observância ao contido nos itens acima, vê-se que o presente instrumento convocatório apresenta falhas. Como o certame vincula Administração e os licitantes, deve o Edital trazer de forma uniforme todas as regras do certame.

A Impugnação ao Edital é um dos instrumentos previstos no microssistema licitatório que efetiva, por excelência, a ideia de Administração Pública democrática, pois, como observa Victor Aguiar Jardim De AMORIM, "[...] *tem por objeto possibilitar qualquer pessoa a apontar à Administração a existência de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências nos editais e respectivos anexos, de modo a viabilizar a sua correção e adequação*". (GUIMARÃES; et. al., 2022, p. 156).

E frisa que "O fundamento constitucional é identificado no direito de petição, consagrado no artigo 5º, XXXIV, 'a', da CRFB". (GUIMARÃES; et. al., 2022, p. 156), que dispõe que "são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder".

Portanto, a impugnação ao ato convocatório é ferramenta que possui assento constitucional no direito fundamental de petição (CF, artigo 5º, XXXIV, a), mas também no direito à ampla defesa e ao contraditório (CF, artigo 5º, LIV e LV) e no direito à participação popular na Administração Pública.

Trata-se de um direito de qualquer pessoa que poderá questionar a regularidade das cláusulas editalícias. Um dos fundamentos da impugnação é fomentar a participação popular na atividade administrativa, consistindo em aplicação prática da ideia de direito coletivo e transindividual de participação da formação da vontade administrativa.

Na licitação, a vinculação à lei é complementada pela vinculação ao ato convocatório. A Administração dispõe de margem de autonomia para configurar o certame, mas é de incumbência determinar todas as condições da disputa antes de seu início e tais escolhas realizadas vinculam a autoridade e aos participantes do certame.

Na hermenêutica jurídica, o aplicador do direito deve se ater ao seu aspecto finalístico para saber o verdadeiro sentido e alcance da norma, e não meramente sua vontade pessoal, justamente para corrigir erro pretérito na redação do edital.

O procedimento licitatório deve seguir as formalidades legalmente prescritas. É, pois, ato administrativo formal, vinculado, exigindo-se, portanto, a fiel subordinação à lei. Cumpre reforçar que é dever do responsável por conduzir a licitação, partir de impugnação ao Edital sob alegação de cláusulas restritivas à competitividade, realizar revisão criteriosa, ainda que a impugnação não seja conhecida, sob pena de violação ao princípio da autotutela. Esse é o entendimento do TCU:

Considerando, nada obstante, que o TCU valoriza o princípio da autotutela e a necessidade de garantir a legalidade e a competitividade nos processos licitatórios e que, quando houver impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, é dever do responsável por conduzir a licitação realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida (Acórdão 1414/2023-TCU-Plenário) | Relator: JORGE OLIVEIRA)

É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público tem o dever de adotar providências de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento. (ACÓRDÃO 7289/2022 - PRIMEIRA CÂMARA) | Relator: VITAL DO RÊGO)

Desta forma, a licitação não deve perder o seu objetivo principal que é de obter a proposta mais vantajosa a Administração, mediante ampla competitividade, onde quaisquer exigências que fujam a essa regra poderá estar à margem do legalmente previsto ensejando motivos para impugnar e/ou pedir esclarecimentos aos termos do certame pelo desatendimento das finalidades licitatórias, é o que se busca, frente ao disposto no edital.

Portanto, uma vez encontrando-se sob situações de obscuridade no feito, plausível é o pedido de que se esclareça o feito correspondente a tal objeto, por refletir diretamente na possibilidade de propositura e participação na formação de preços no feito.

4.0 - DO REQUERIMENTO - PEDIDO

Diante do exposto, requer a Impugnante:

- a) O conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e legítima;
- b) O acolhimento do pedido, para fins de EXCLUSÃO DA EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA, visto que o objeto (uniformes) constitui fornecimento de bem comum e produto de fornecimento simples, para o qual a Lei nº 14.133/2021 privilegia a ampla participação e a desburocratização, sendo a exigência em questão desproporcional e desprovida de motivação técnica;
- c) O acolhimento do pedido, para fins de RETIFICAÇÃO E EXCLUSÃO DA EXIGÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL DE 02 ÚLTIMOS EXERCÍCIOS PARA ME/EPP do item 1.1.3 e seguintes, para que a exigência de balanço patrimonial e demonstrações contábeis se limite estritamente as empresas de Grande Porte, em conformidade com o Art. 65, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, afastando a exigência abusiva e desmotivada de apresentação dos 02 dois últimos exercícios para pequenos empreendedores, conforme Lei Complementar nº 123/2006.
- d) O acolhimento do pedido, para fins de RETIFICAÇÃO do item 6.1 do Termo de Referência, para que a Administração publique um Protocolo Objetivo de Julgamento das AMOSTRAS, indicando: As normas técnicas (ABNT/ISO) de referência para cada teste; A metodologia de avaliação (ensaios laboratoriais ou visuais); O agendamento de sessão pública para abertura e análise das amostras, garantindo o contraditório e a transparência.
- e) A suspensão da sessão pública designada para o dia 22/04/2026, até que seja analisada e decidida a presente impugnação;
- f) A notificação da Impugnante quanto à decisão final da Administração;
- g) Requer ainda seja dada publicidade à decisão à impugnação ora apresentada nos termos do art. 5º da Lei 14.133/21.

Por fim, caso a entidade entenda pelo indeferimento da presente impugnação, será levado o presente Processo Licitatório ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (art. 169, inc III e art. 170, §1º, 2º, 3º e 4º da Lei 14.133/21) e/ou Ministério Público (art. 169, §3º, inc II da Lei 14.133/21), para análise das ilegalidades apontadas e posterior tomada de providências.

5.0 - DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação apresentada por empresa interessada em participar do Pregão Eletrônico nº 171/2025, cujo objeto consiste no registro de preços para aquisição de uniformes destinados à Guarda Civil Municipal.

Em síntese, a impugnante questiona:

- 1) A exigência de Atestado de Capacidade Técnica (ACT) com quantitativo mínimo de 50%;
- 2) A exigência de apresentação de balanço patrimonial dos dois últimos exercícios, especialmente para ME/EPP (tema submetido à análise da Secretaria de Administração, conforme apontado em e-mail);
- 3) A ausência de critérios objetivos para avaliação das amostras.

Ao final, requer a retificação do edital e a suspensão do certame.

5.1 - DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Não procede a alegação de ausência de previsão legal para exigência de atestado de capacidade técnica em contratações de fornecimento.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da qualificação técnica, não estabelece vedação à sua exigência em contratos de fornecimento. Ao contrário, confere à Administração a prerrogativa de exigir comprovação de aptidão sempre que tal medida se mostrar necessária à adequada execução contratual.

Além disso, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal autoriza expressamente a exigência de qualificação técnica indispensável ao cumprimento das obrigações assumidas.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, em especial do Tribunal de Contas da União, também admite a exigência de atestados técnicos em contratações dessa natureza, desde que observados critérios de pertinência, proporcionalidade e razoabilidade.

No caso em análise, verifica-se que:

O objeto, embora classificado como fornecimento, demanda padronização, qualidade e durabilidade, sendo destinado ao uso operacional da Guarda Civil Municipal;

Há interesse público evidente em assegurar que o fornecedor possua experiência prévia compatível com o objeto licitado;

A exigência de comprovação de 50% do quantitativo encontra respaldo em práticas consolidadas e aceitas pelos órgãos de controle como parâmetro razoável.

Dessa forma, a exigência editalícia mostra-se adequada, proporcional e devidamente fundamentada, não configurando restrição indevida à competitividade.

5.2 - DA ADEQUAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE AMOSTRAS

A impugnante sustenta ausência de critérios objetivos para avaliação das amostras. Contudo, tal argumento não compromete a validade do edital.

A exigência de amostras constitui prática consolidada e encontra respaldo na legislação vigente, sendo instrumento legítimo para aferição da conformidade dos produtos ofertados.

No presente caso:

O edital prevê a apresentação de amostras para verificação técnica;

As características e especificações dos produtos estão descritas no Termo de Referência;

A Administração está vinculada ao princípio do julgamento objetivo, o que afasta qualquer possibilidade de decisão arbitrária.

Cabe destacar que eventuais detalhamentos operacionais quanto à metodologia de avaliação podem ser definidos no momento oportuno, sem prejuízo ao certame, desde que respeitados os parâmetros já estabelecidos.

A ausência de descrição exaustiva de procedimentos não implica, por si só, irregularidade, especialmente quando os critérios técnicos decorrem diretamente das especificações do objeto.

Assim, não se verifica ilegalidade, mas sim o exercício regular da discricionariedade técnica da Administração.

5.3 - DA INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

Também não procede a alegação de que as exigências editalícias restringem a competitividade.

As condições estabelecidas são compatíveis com o objeto da contratação e refletem práticas usuais em procedimentos licitatórios semelhantes, não impedindo a participação de empresas aptas.

Ao contrário, tais exigências visam assegurar que os licitantes possuam condições mínimas de executar o objeto com qualidade e segurança, resguardando o interesse público.

A eventual supressão dessas exigências, como pretendido pela impugnante, poderia comprometer a execução contratual, acarretando riscos como inadimplemento, fornecimento inadequado e prejuízos à Administração.

5.3 - DA INADEQUAÇÃO DA HABILITAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA E ALEGAÇÃO DE EXIGÊNCIA DESPROPORCIONAL DE BALANÇO PATRIMONIAL ME/EPP.

A esse respeito, cumpre esclarecer:

A alegação de ilegalidade da exigência constante do item 1.1.3.3 do edital não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre destacar que a exigência de apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, para fins de verificação dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), encontra previsão expressa tanto nos art. 65 e 69 da Lei nº 14.133/2021, autoriza a Administração a exigir documentos aptos a demonstrar a capacidade financeira do licitante, inclusive balanço patrimonial e índices contábeis, quanto a Instrução Normativa SEAD nº 004/2024, que padroniza a apresentação do balanço patrimonial nas licitações públicas desta Prefeitura de Sorocaba.

No que diz respeito no art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, prevê que a qualificação econômico-financeira poderá ser dispensada, total ou parcialmente, em hipóteses específicas, como nas contratações para entrega imediata, de pequeno valor ou voltadas à pesquisa e desenvolvimento. Contudo, a correta interpretação revela que se trata de faculdade atribuída à Administração, e não de imposição legal. Assim, evidencia o caráter discricionário da norma, permitindo ao gestor público, diante do caso concreto,

Palácio dos Tropeiros "Dr. José Theodoro Mendes"

Av. Eng. Carlos Reinaldo Mendes, 3041, Alto da Boa Vista, Sorocaba/SP

☎ (15) 3238-2100

🌐 sorocaba.sp.gov.br

avaliar a conveniência e a oportunidade de exigir, ou não, a documentação relativa à capacidade econômico-financeira.

Cumpre esclarecer que a análise de mais de um exercício social é prática consolidada, pois permite verificar a consistência e estabilidade financeira da licitante, evitando contratações com empresas que apresentem oscilações relevantes ou fragilidade estrutural, o que atende diretamente ao interesse público e ao dever de cautela da Administração, conforme conta no art. 5ª da Instrução Normativa SEAD nº 004/2024.

Quanto às microempresas e empresas de pequeno porte, também não assiste razão à impugnante. A própria Instrução Normativa SEAD nº 004/2024, em seu parágrafo único do art. 7º, já contempla tratamento diferenciado, ao prever que:

“Para empresas de menor porte [...] a apresentação dos documentos pode ser simplificada, observando os regimes contábeis apropriados, mas os índices de liquidez ainda precisarão ser comprovados conforme art.5º e nos moldes do art. 7º”.

Ou seja, há flexibilização quanto à forma de apresentação, mas não dispensa da comprovação da capacidade econômico-financeira, sob pena de comprometer a segurança da contratação.

Importante destacar que a Lei Complementar nº 123/2006 não afasta a necessidade de comprovação de qualificação econômico-financeira em licitações, mas apenas assegura tratamento favorecido, o qual, no caso concreto, já se encontra devidamente observado.

Por fim, no que se refere ao princípio da razoabilidade, verifica-se que a exigência é padronizada, objetiva e aplicada indistintamente em todas as licitações conduzidas pela Administração Pública, visando garantir isonomia, objetividade e segurança na análise, conforme art. 11º da referida Instrução Normativa. Assim a medida visa garantir que a Administração contrate com empresas que possuam mínima solidez econômico-financeira, mesmo em contratações de bens comuns.

Diante do exposto, não há fundamento para acolhimento da impugnação, devendo ser mantidas as condições estabelecidas no edital.

6.0 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, eficiência e interesse público. No mérito, indeferir integralmente, mantendo inalteradas as disposições do Edital do Pregão Eletrônico nº 171/2025.

(Impugnação analisada e respondida pelo Setor Técnico da Secretaria de Segurança Urbana e Secretaria de Administração).

7.0 – DECISÃO

Por todo exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e em atendimento aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por conhecer da Impugnação e, no mérito **NEGAR PROVIMENTO** conforme razões acima expostas.

Sorocaba, 16 de Abril de 2026.

Paulo Horácio Fontes Bandeira Gomes
Agente de Contratação/Pregoeiro

