ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE CERQUEIRA CÉSAR/SP

Pregão Eletrônico nº 129/2026
Processo nº 150/2026

CLAUDIA DINIZ LOPES DE OLIVEIRA SOCIEDADE UNIPESSOAL LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF nº 26.733.571/0001-29, inscrição municipal nº 5106, estabelecida na Praça São Roque, nº 248, Centro, CEP: 18690-000, Itatinga/SP, Telefone/Cel: (14) 3848-1853 / (14) 99106-3823, e-mail: proanalises@yahoo.com, neste ato representada por sua procuradora Sra. **RAQUEL CRISTINA BARBUIO MENEGUIN**, brasileira, casada, advogada, portador da Cédula de Identidade n° 40.381.094-2 SSP/SP, inscrita no CPF/MF sob o n° 315.587.698-03, inscrita na OAB/SP sob o nº 250.523, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 9.12 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A sessão pública de abertura das propostas está designada para 16/11/2026, às 14h00.

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, o que, no caso, se estende até 11/11/2026.

O item 9.12 do Edital contém evidente erro material ao mencionar "3 (cinco) dias úteis". Por se tratar de prazo fixado em lei, prevalece o prazo legal de 3 (três) dias úteis, de modo que a presente impugnação é tempestiva e deve ser conhecida.

II – SÍNTESE DO EDITAL

O certame tem por objeto o registro de preços para a prestação de serviços de exames laboratoriais destinados à rede municipal de saúde, compreendendo 213 (duzentos e treze) exames distintos, sob o critério de julgamento de menor preço global e modo de disputa aberto.

A Impugnante, empresa do ramo de análises clínicas, tem interesse em participar da disputa.

Contudo, identificou no Edital e em seus anexos duas disposições que restringem indevidamente a competitividade e comprometem a formulação de propostas, quais sejam, a exigência de estrutura instalada no Município até a assinatura da Ata de Registro de Preços e a ausência de divulgação dos valores estimados unitários e global, com o respectivo critério de aceitabilidade de preços unitários máximos.

III – DO MÉRITO

III.1 – Da exigência de estrutura instalada no Município até a assinatura da Ata: prazo exíguo e restrição à competitividade

No capítulo da Qualificação Técnica, o Edital exige a apresentação de declaração nos seguintes termos:

> **"Declaração que a empresa possuirá sede, filial, posto de coleta ou unidade operacional no Município de Cerqueira César até a assinatura da ata de registro de preços (com a comprovação de todos documentos sanitários)."**

O Termo de Referência, por sua vez, vai além, uma vez que determina que a entrega e a retirada dos materiais ocorram "*na sede da empresa contratada, a qual deverá dispor de laboratório devidamente instalado e em funcionamento no Município de Cerqueira César/SP*" e, ao tratar dos exames de urgência, refere-se à "*sede da contratada, localizada no Município de Cerqueira César/SP*".

Há, portanto, uma primeira incoerência, pois enquanto a cláusula de habilitação admite "*posto de coleta ou unidade operacional*", o Termo de Referência descreve um laboratório completo instalado e em funcionamento no território municipal.

A Impugnante não questiona a legitimidade do objetivo perseguido pela Administração. A justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar, evitar o deslocamento de pacientes idosos, com mobilidade reduzida ou em situação de vulnerabilidade, é razoável e pode, em

tese, fundamentar a exigência de que a futura contratada mantenha ponto de atendimento no Município durante a execução contratual.

O que se impugna é o prazo entre o encerramento da sessão, a habilitação, o prazo recursal, a adjudicação, a homologação e a convocação para assinatura da Ata transcorrem, ordinariamente, em poucos dias.

Nesse intervalo é materialmente impossível a uma empresa que não esteja previamente estabelecida no Município: localizar e locar imóvel adequado; adaptá-lo às exigências de infraestrutura física para estabelecimentos assistenciais de saúde (RDC Anvisa nº 50/2002); obter o licenciamento junto à Vigilância Sanitária, que pressupõe inspeção prévia do estabelecimento; obter o alvará de funcionamento municipal; realizar o cadastro no CNES; e promover o registro da unidade perante o conselho profissional competente.

Somente o licenciamento sanitário, isoladamente considerado, costuma demandar prazo superior ao que o Edital concede.

Na prática, portanto, a cláusula exige que o licitante já possua unidade licenciada em Cerqueira César no momento da disputa, ou que realize todo o investimento de implantação antes de saber se será o vencedor.

Em ambos os casos, o efeito é restringir a participação às empresas já sediadas no Município ou em suas imediações, em afronta direta à Constituição e à Lei de Licitações.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal somente admite, no processo licitatório, *"exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"*.

No mesmo sentido, o art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público admitir, prever ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

> **"a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato."**

A garantia que interessa à Administração é a de que, quando da execução, haja estrutura no Município. Essa garantia é plenamente obtida exigindo-se a implantação em prazo razoável após a formalização da Ata, sem que seja necessário condicionar a própria possibilidade de participar à preexistência dessa estrutura. A exigência no momento atual não é, por isso, indispensável ao cumprimento das obrigações, e é desproporcional ao fim visado.

A matéria encontra-se pacificada no âmbito dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 272, firmou que no edital de licitação é vedada a inclusão de exigências de habilitação para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato. Implantar, equipar e licenciar uma unidade laboratorial é exatamente esse tipo de custo.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a cuja jurisdição se submete este Município, consolidou a mesma orientação na Súmula nº 14, segundo a qual exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação, podendo-se requerer dos proponentes tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno. O "*momento oportuno*" deve ser compatível com a natureza da providência exigida, sob pena de esvaziar o próprio sentido da súmula.

Merece destacarmos também, que a vedação a exigências de localização prévia constava expressamente do art. 30, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, e permanece vigente no regime da Lei nº 14.133/2021 por força do art. 9º, inciso I, alínea "b", acima transcrito, e dos princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa (arts. 5º e 11, incisos I e II).

A solução adequada, e amplamente adotada em editais de exames laboratoriais, é a fixação de prazo razoável, contado da assinatura da Ata de Registro de Preços, para a implantação da unidade no Município, com a apresentação, nesse prazo, de toda a documentação sanitária.

Assim sendo, um prazo de 60 (sessenta) dias mostra-se compatível com o tempo necessário à adequação do imóvel e ao licenciamento sanitário, sem qualquer prejuízo à Administração.

Por se tratar de registro de preços, a Administração somente emitirá as ordens de serviço quando delas necessitar, podendo condicionar a primeira delas à comprovação da implantação.

Por fim, a fim de eliminar a contradição interna entre a cláusula de habilitação e o Termo de Referência, é necessário esclarecer que a exigência de estrutura local se satisfaz com a instalação de posto de coleta devidamente licenciado no Município, como consta da própria cláusula de habilitação, admitindo-se o processamento das amostras em laboratório da contratada situado fora do Município, desde que observados os prazos de entrega de resultados fixados no Termo de Referência.

III.2 – Da ausência de divulgação dos valores estimados unitários e global: violação ao art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

A Impugnante não se insurge contra o critério de julgamento por menor preço global, que pode ser mantido. Insurge-se, contudo, contra a omissão do Edital quanto aos valores estimados da contratação, seja o valor global, seja o valor unitário de cada um dos 213 exames.

O item 8 do Estudo Técnico Preliminar limita-se a afirmar que "*o valor estimado da contratação será de acordo com os orçamentos realizados pelo Departamento de Compras"*.

Em nenhum ponto do Edital, do Termo de Referência ou da minuta da Ata há a indicação do valor estimado global ou dos valores unitários de referência. Não consta, tampouco, decisão motivada que tenha atribuído caráter sigiloso ao orçamento.

Ocorre que o próprio Edital utiliza esses valores, que não divulga, como critério de julgamento das propostas:

a) o item 5.18 prevê negociação quando a proposta "*permanecer acima do preço máximo*";

b) o item 5.19.3 determina a desclassificação de propostas que "*permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação*";

c) o item 5.20 estabelece como indício de inexequibilidade "*valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração*"; e

d) o Termo de Referência prevê a desclassificação, com remessa ao Ministério Público, de propostas elaboradas "*com a atribuição de preços irrisórios para exames de menor demanda e de preços altos para exames de maior demanda*".

Sem conhecer o preço máximo global, os valores unitários de referência e o valor orçado, o licitante simplesmente não tem como saber se sua proposta será aceita, se será considerada inexequível ou se será acusada de praticar "jogo de planilha".

O julgamento torna-se imprevisível e sujeito a critérios que não constam objetivamente do instrumento convocatório, em violação aos princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da publicidade e da transparência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Ainda mais grave, em se tratando de registro de preços com julgamento por preço global de diversos itens, a Lei nº 14.133/2021 impõe expressamente a fixação de critério de aceitabilidade de preços unitários. Dispõe o art. 82, § 1º:

> **"§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital."**

O critério de menor preço global adotado neste certame, que reúne 213 itens em uma única disputa de registro de preços, equivale, para todos os efeitos, ao julgamento por grupo de itens.

Por isso, o Edital está obrigado a indicar os preços unitários máximos aceitáveis.

Essa exigência é especialmente relevante no registro de preços, em que as contratações ocorrem por item e sob demanda, pois sem limites unitários, a Administração fica exposta a sobrepreço em exames isolados, ainda que o valor global seja vantajoso, e o licitante fica sem parâmetro para formular preços equilibrados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consolidada na Súmula nº 259 para as obras e serviços de engenharia, e aplicável por identidade de razões, estabelece que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação, e não faculdade, do gestor.

Acrescente-se que o art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 determina que o Estudo Técnico Preliminar contenha, obrigatoriamente, a estimativa do valor da contratação (inciso VI do § 1º), elemento que o ETP deste certame apenas remeteu a momento posterior.

E, ainda que a Administração pretendesse conferir sigilo ao orçamento, o art. 24 exige que essa opção seja justificada, o que não ocorreu. A regra, portanto, é a publicidade.

Impõe-se, assim, a publicação dos valores estimados unitários de cada um dos 213 exames e do valor estimado global, com a indicação expressa de que tais valores constituem os preços máximos aceitáveis, mantido o critério de julgamento por menor preço global.

IV – DA NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DE PRAZOS

As alterações aqui requeridas afetam diretamente a formulação das propostas, sendo que a primeira altera as condições de participação, e a segunda fornece os parâmetros de preço sem os quais a proposta não pode ser adequadamente elaborada.

Incide, por isso, o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que determina a divulgação das modificações pelos mesmos meios em que se deu o texto original e a reabertura dos prazos mínimos para apresentação de propostas.

Na mesma linha, o item 9.15 do Edital prevê que, acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, a Impugnante requer:

a) o recebimento e o conhecimento da presente impugnação, por tempestiva;

b) no mérito, o seu integral provimento, para que:

b.1) a exigência de sede, filial, posto de coleta ou unidade operacional no Município de Cerqueira César, com a comprovação dos documentos sanitários, seja exigida exclusivamente da detentora da Ata, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da assinatura da Ata de Registro de Preços, podendo a emissão da primeira ordem de serviço ser condicionada à comprovação da implantação;

b.2) seja compatibilizado o Termo de Referência com a cláusula de habilitação, esclarecendo-se que a exigência se satisfaz com posto de coleta licenciada no Município, admitido o processamento das amostras em laboratório da contratada localizado fora do Município, observados os prazos de entrega dos resultados;

b.3) sejam publicados o valor estimado global da contratação e os valores estimados unitários de cada um dos 213 exames, com a indicação expressa dos preços unitários máximos aceitáveis, nos termos do art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, mantido o critério de julgamento por menor preço global;

c) a republicação do Edital com as alterações acima, com reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 9.15 do Edital, com a consequente suspensão da sessão designada para 16/11/2026.

A Impugnante ressalva, desde já, a possibilidade de representar ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos do art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, caso as irregularidades apontadas não sejam corrigidas.

Termos em que,
Pede e espera deferimento.

Cerqueira César, 10 de novembro de 2026.

RAQUEL CRISTINA BARBUIO MENEGUIN:31558769803

Assinado de forma digital por RAQUEL CRISTINA BARBUIO MENEGUIN:31558769803
Dados: 2026.11.10 14:45:20 -03'00'

CLAUDIA DINIZ LOPES DE OLIVEIRA SOCIEDADE UNIPESSOAL LTDA
RAQUEL CRISTINA BARBUIO MENEGUIN
OAB/SP nº 250.523