

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) E MEMBROS DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ – ESTADO DE SÃO PAULO.

Pregão Eletrônico Nº 017/2026
GPRO Nº 17715/2026 U.L

OBJETO: Registro de Preços

PAVSANE PAVIMENTAÇÃO, SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, sob CNPJ Nº 30.203.361/0001-04, com domicílio na rua Harold Barnsley Holland, 1151 – Galpão B10, Rio Abaixo – Jacareí, CEP 12334-403, juridico@pavsane.com.br, comercial@pavsane.com.br, por seu sócio e por seu advogado ao final subscritos, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, vem perante Vossa Senhoria, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, pelas razões de fato e direito a seguir deduzidas:

I – SUPORTE FÁTICO

1. Trata-se de licitação na modalidade de registro de preços para seleção da proposta mais vantajosa para empresa especializada em ondulações transversais, travessias elevadas para pedestres, execução e manutenção de viária de pavimentos.
2. Trata-se de objeto amplo que no cotidiano é vulgarmente denominada como licitação guarda-chuva, ou seja, é um artifício

usado pela Administração para contratar uma multiplicidade de bens, serviços e obras de forma genérica, imprecisa e sem a devida especificação quantitativa ou qualitativa.

3. Na visão do Tribunal de Contas da União – TCU e, também do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP a licitação guarda-chuva é ilícita e constitui grave irregularidade.

4. Além da inviabilidade da forma eleita, o instrumento editalício peca por vedar, sem motivação idônea a participação de consórcios, além do elevado índice de qualificação econômico-financeiro.

5. São os fatos em apertada síntese.

DA IMPUGNAÇÃO

6. Na visão dos Tribunal de Contas, a licitação guarda-chuva é ilícita, pois traz sérios prejuízos para Administração Pública e administrados, pois viola princípios elementares de direito administrativo, a saber: transparência, competitividade e fiscalização.

7. É um tipo de certame que nasce da irregularidade, pois ao abrigar variadas demandas, tem por escopo permitir ao ente público solicitar itens e serviços de natureza distintas sob demandas ao longo do contrato, sem que o escopo tenha sido esgotado em um projeto básico ou termo de referência detalhado na fase de planejamento.

8. *Em outras palavras é, por meio de um instrumento lícito, legitimar uma ilicitude na prática, é conceder ao Administrador uma carta branca para contratar.*

DO POSICIONAMENTO DO TCU E TCE-SP

Entendimento do TCU

9. O TCU condena reiteradamente essas práticas, sendo especialmente combativo em contratos genéricos de manutenção (engenharia) e de tecnologia da informação. Para a Corte Federal, o formato guarda-chuva é irregular porque:

10. Fere a precisão do objeto: A indefinição impede a identificação singular do que está sendo contratado, violando o dever de planejamento adequado e a obrigatoriedade de um Projeto Básico/Termo de Referência exato.

11. Viola o princípio do parcelamento: Aglutinar serviços distintos que poderiam ser executados por empresas diferentes e de menor porte restringe a competitividade e tende a direcionar o certame para grandes conglomerados.

12. Facilita o "jogo de planilhas": A falta de quantitativos exatos e de delimitação de escopo permite distorções durante a execução contratual por meio de aditivos, prejudicando a vantajosidade original e mascarando sobrepreços.

13. Desvirtua o Sistema de Registro de Preços (SRP): O TCU não admite o uso do SRP como manobra para criar "atas guarda-chuva" de serviços de engenharia não padronizados ou de serviços contínuos sem especificações rigorosas.

Entendimento do TCE-SP

14. A atuação do TCE-SP é rigorosamente alinhada à do TCU. No âmbito estadual e municipal, a Corte paulista atua com frequência em sede de Exame Prévio de Edital para suspender e determinar a retificação de certames com essa modelagem. O TCE-SP entende que:

15. Impede o julgamento objetivo: A indefinição do objeto impossibilita a formulação de propostas precisas, pois os licitantes não sabem com exatidão os insumos, riscos e custos da execução.

16. Restringe a competitividade: A Corte julga sistematicamente irregulares editais que aglutinam objetos de mercados diferentes.

17. Inviabiliza a fiscalização: Contratos genéricos, que não trazem o diagnóstico do estado atual das vias, são rechaçados por não permitirem aferir se o que foi pago corresponde ao que era efetivamente necessário.

DA MOTIVAÇÃO PARA NULIDADE OU RERRATIFICAÇÃO DO EDITAL

18. O formato atual do edital é eivado de nulidade conforme entendimentos sumarizados pelos Tribunais de Contas. Todavia, caso a Administração Pública que tem PODER-DEVER de submissão ao PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE, opte pelo juízo discricionário, melhor sorte não há quanto as motivações de fato para contratar, senão vejamos:

19. Trata-se de contratação de objeto múltiplo, que na verdade, traz como objeto principal a contratação de ondulação transversal/travessia elevada que representa apenas 4.56% (quatro, cinquenta e seis porcentos) do objeto, enquanto o objeto secundário é manutenção viária que representa 95,44 (noventa e cinco, quarenta e quatro porcentos).

20. A modelagem adotada pela Administração Municipal padece de nulidade absoluta por utilizar de falsa premissa (nomenclatura do objeto) para mascarar a contratação de serviços contínuos de engenharia (manutenção asfáltica) por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), burlando o dever de planejamento, a transparência e a competitividade.

21. O edital apresenta um vício insanável de finalidade e transparência ao nominar o certame como "construção de vias de ondulação transversal" (lombadas), quando este serviço representa ínfimos 4,56% do valor estimado. Em contrapartida, a "manutenção viária" (asfalto), que consome 95,44% dos recursos, foi relegada a uma condição de objeto secundário ou acessório.

22. No Direito Administrativo, em especial na Lei de Licitações e Contratos, a Administração Pública deve observar preceitos e direito público e, também por força da submissão à Legalidade, nos casos omissos preceitos de direito privado, pois também legais, sendo assim o acessório segue o principal. É inconcebível, sob a ótica da razoabilidade e da lógica matemática, que o item responsável por quase 96% do orçamento não seja o núcleo do edital. Essa camuflagem dificulta o controle social, burla as regras de publicidade (pois afasta empresas especializadas em pavimentação que não se interessariam por um edital de "lombadas") e fere de morte os princípios da Moralidade, da Publicidade e da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

23. A adoção do SRP para esta contratação configura a institucionalização do "contrato guarda-chuva". O SRP foi concebido para aquisições frequentes de bens padronizados ou contratações cujos quantitativos não podem ser previamente definidos com exatidão.

24. A manutenção viária (asfalto), que representa a verdadeira essência deste edital, não é um serviço padronizado. Ela exige diagnóstico prévio, sondagem, elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência detalhado para cada via a ser recapeada ou mantida. Ao jogar 95% do orçamento em uma "ata de manutenção sob demanda", a Prefeitura tenta se eximir do dever de planejar (Art. 18 da Lei 14.133/2021), criando um "cheque em branco" para a execução de serviços de engenharia sem a prévia especificação dos locais, patologias e soluções técnicas exigidas, prática reiteradamente condenada pelo TCU e TCE-SP.

25. Ao aglutinar a construção de ondulações transversais (que exige maquinário e dinâmica X) com a maciça manutenção asfáltica (que exige usina de asfalto, maquinário pesado e dinâmica Y) num mesmo lote/ata, a Administração restringe o caráter competitivo do certame.

26. O princípio do parcelamento impõe a divisão do objeto para ampliar a participação de licitantes, desde que seja técnica e economicamente viável. Ao amarrar os 4,56% aos 95,44%, a Prefeitura impede

que empresas de menor porte, especializadas apenas em sinalização ou pequenas intervenções (lombadas), participem, direcionando o certame apenas para grandes empreiteiras de pavimentação, o que inevitavelmente onera os cofres públicos.

27. Essa desproporção (95% vs 4%) em um SRP cria o cenário perfeito para o "jogo de planilhas". A licitante pode apresentar preços inexecutáveis para os 4,56% (lombadas) para vencer o certame, enquanto embute sobrepreço nos 95,44% (asfalto), que é onde o dinheiro público será efetivamente escoado ao longo das ordens de serviço. A ausência de quantitativos exatos e de locais definidos para a manutenção viária impede a verificação da vantajosidade real da proposta.

DA VEDAÇÃO AO CONSÓRCIO

28. O edital padece de vício de ilegalidade por instituir o que a doutrina chama de "Efeito Pinça": de um lado, aglutina objetos distintos em um lote único e gigantesco (gerando um valor estimado vultoso); de outro, impõe exigências de habilitação econômico-financeira rigorosas e veda a união de esforços via consórcio. O resultado é a exclusão deliberada de empresas de médio porte, restringindo o certame a um restrito grupo de grandes empreiteiras.

29. Embora a admissão de consórcios seja, em regra, um ato discricionário, o TCU (Súmula 267) e o TCE-SP entendem que, em objetos de grande vulto e complexidade (como é o caso de 95% de manutenção asfáltica municipal), a vedação deve ser excepcional e motivada. Ao proibir consórcios, a prefeitura impede que empresas especializadas em pavimentação somem seus capitais sociais e capacidades técnicas para atingir os índices exigidos. Se o objeto é tão grande que exige um capital social elevado, a proibição de consórcio serve apenas para "limpar" o terreno para poucos players, ferindo o Art. 5º da Lei 14.133/2021.

30. A exigência de capital social mínimo torna-se abusiva quando o valor estimado é inflado pela aglutinação indevida de objetos. Como a Prefeitura incluiu 95,44% de manutenção viária sob o rótulo de "lombadas",

o valor total da licitação disparou. Consequentemente, o valor absoluto dos do capital social exigido tornou-se proibitivo para empresas que poderiam executar o serviço com excelência, mas não possuem o lastro financeiro de uma gigante do setor. Há uma desproporcionalidade entre o risco da execução e a exigência financeira.

31. A nomenclatura do objeto ("ondulação transversal") funciona como um estratagema de desinformação. Uma empresa especializada em pavimentação asfáltica (o verdadeiro objeto de 95,44%) pode não buscar editais rotulados como "construção de lombadas". Ao mesmo tempo, a empresa de pequeno porte que faz lombadas é eliminada pela exigência de capital social e pela proibição de consórcio. O edital cria uma "zona cega" no mercado, onde apenas quem detém a informação privilegiada do conteúdo real da planilha se prepara para atender às exigências financeiras desproporcionais. A contratação da forma de modelagem proposta é puro desvio de finalidade – o ato administrativo é nulo.

32. A cumulação desses fatores - Objeto Híbrido + Proibição de Consórcio + Capital Elevado aniquila a disputa de preços. Onde não há competição real, não há garantia de menor preço. A Administração Municipal abdica do dever de buscar a proposta mais vantajosa (Art. 11, I, Lei 14.133/21) para favorecer uma modelagem que privilegia a conveniência de um contrato único "guarda-chuva" em detrimento da economia pública.

CONCLUSÃO

Portanto, a presente impugnação deve ser recebida e, devidamente, processada, a modelagem proposta no certame com múltiplas possibilidades de contratações com a convergência de um objeto mascarado com barreiras de habilitação desproporcionais e a vedação injustificada de consórcios revela um edital talhado para a não competitividade. Não se trata de rigor administrativo, mas de cerceamento do mercado. Requer-se, portanto, a anulação do certame para que o objeto seja devidamente segregado e as exigências de habilitação sejam redimensionadas à realidade técnica e

financeira de cada lote, permitindo a ampla participação e a proteção do Erário."

A nulidade se impõe. "Não se trata apenas de uma falha formal de planejamento, mas de um cenário que flerta com os tipos previstos na Lei nº 12.846/2013. A aglutinação de objetos heterogêneos sob uma nomenclatura falsa, somada ao estabelecimento de barreiras financeiras intransponíveis para o mercado médio, cria um ambiente de 'exclusividade artificial'. Tal expediente frustra a competitividade e induz à obtenção de vantagem indevida pela licitante que se amolda perfeitamente a tais exigências casuísticas, sujeitando tanto o ente público quanto a empresa beneficiária ao rigor das sanções por atos lesivos à Administração Pública."

Ademais a modelagem "guarda-chuva" com objeto mascarado é uma via expressa para a dilapidação do patrimônio público. Ao contratar 95,44% de asfalto sob o nome de "lombadas", a Administração impede a obtenção do preço de mercado que uma licitação específica para pavimentação traria. A restrição da competitividade (pela vedação de consórcios e capital social inflado) gera um "preço de monopólio". O Art. 10, VIII da LIA é claro: frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, acarretando perda patrimonial, é ato de improbidade que gera o dever de ressarcimento integral do dano.

Ainda que não se prove o prejuízo financeiro imediato (o que é difícil nesse cenário), a conduta afronta os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade. A criação de um edital "customizado" para uma empresa específica viola o Princípio da Impessoalidade. O uso de um "subterfúgio" (chamar asfalto de lombada) caracteriza o dolo específico de desviar-se da finalidade pública para favorecer interesse privado. O Art. 11, V, pune expressamente o ato de frustrar a licitude de concurso público ou processo seletivo.

Por fim, A engenharia jurídica reversa operada neste edital — que transmuda uma vultosa manutenção asfáltica em singela construção de ondulações transversais — não sobrevive ao teste da moralidade

administrativa. Ao erguer barreiras intransponíveis (proibição de consórcios e exigência de capital social descabido para o objeto nominal), a Administração Municipal não apenas fere a Lei de Licitações, mas ingressa no terreno da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e da Corrupção Empresarial (Lei 12.846/13).

Existe aqui um nexo evidente entre a obscuridade do objeto e o cerceamento da disputa, configurando o dolo de direcionamento. A manutenção deste certame representa um risco iminente de danos ao erário e de responsabilização solidária entre os agentes públicos que o subscreveram e a empresa que vier a se beneficiar desta estrutura viciada

Termos em que pede deferimento.

Jacareí, 12 de março de 2026.

Dr. Flávio Rafael Martins
OABSP 209.085

Eng. Pedro Rogério Divino Martins
CREASP