



IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 061/2026

PROCESSO DIGITAL Nº 6.114/2026

Pregão Eletrônico nº 016/2026 – Compras.gov.br

MUNICÍPIO DE PINHAIS – ESTADO DO PARANÁ

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE PINHAIS – ESTADO DO PARANÁ

A empresa **SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **43.530.967/0001-98**, por intermédio de seu representante legal, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 6 do instrumento convocatório, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do **Pregão Eletrônico nº 061/2026**, promovido pelo Município de Pinhais/PR, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1 – DA TEMPESTIVIDADE

O Pregão Eletrônico nº 061/2026 possui sessão pública designada para **09 de setembro de 2026, às 09h00**, tendo por objeto o registro de preços para aquisição de grama, terra preta, grama plantada com cobertura de terra preta e preparo do solo.

O próprio edital estabelece a possibilidade de apresentação de impugnação em até três dias úteis antes da abertura da sessão.

A presente manifestação é, portanto, tempestiva e deverá ser conhecida e apreciada pela Administração.

Registre-se, inclusive, que o item 6.3 do próprio instrumento convocatório estabelece que a impugnação possui efeito suspensivo, não devendo ser aberta a sessão pública enquanto pendente seu julgamento.

2 – SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES

A presente impugnação concentra-se em **três ilegalidades/restrições principais**, que comprometem a legalidade, a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa:

SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, Pessoa Jurídica, inscrita no CNPJ: **43.530.967/0001-98**

Endereço: Rua do Comércio, nº 438. Centro. Planalto Alegre – SC. CEP: 89.882-000

E-mail: salvagnicomercioeservicos@gmail.com

Telefone: (49) 99944-4101.



a) ausência de exigência de comprovação da regularidade perante o **Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA** da empresa que comercializará a **Terra Preta**, quando o produto comercializado se enquadrar tecnicamente como **substrato para plantas**;

b) ausência de exigência da comprovação do **registro do produto/marca no MAPA**, quando a Terra Preta ofertada possuir enquadramento regulatório como substrato para plantas;

c) estabelecimento de prazo de apenas **05 (cinco) dias úteis** para fornecimento, prazo desproporcionalmente reduzido e capaz de restringir a competição, especialmente em relação a fornecedores estabelecidos fora do Paraná;

d) agrupamento de objetos material e mercadologicamente distintos – **grama, terra preta/substrato e serviços de plantio/preparação do solo** –, restringindo a participação de empresas especializadas em apenas um desses segmentos.

O edital deve, conseqüentemente, ser retificado e republicado.

3 – DAS DISPOSIÇÕES CONCRETAS DO EDITAL

Não se trata de questionamento abstrato.

O Anexo I do edital estruturou o **Lote 01 – Grama e Terra** da seguinte maneira:

- Item 1 – Grama São Carlos – 5.000 m²;
- Item 2 – Grama Esmeralda – 5.100 m²;
- Item 3 – Grama Coreana/Japonesa – 8.000 m²;
- Item 4 – **Terra preta (substrato) – 2.030 m³.**

O valor estimado do Lote 01 é de **R\$ 493.358,40**.

Já o Lote 02 engloba:

- fornecimento de Grama São Carlos com plantio e cobertura de terra preta;
- fornecimento de Grama Esmeralda com plantio e cobertura de terra preta;
- preparação do solo, compreendendo capina, limpeza, descompactação, nivelamento e regularização.

Seu valor estimado é de **R\$ 2.825.750,00**.

É evidente, portanto, a existência de pelo menos **três mercados fornecedores autônomos**:

1. fornecimento/comercialização de grama;
2. fornecimento/comercialização de terra preta/substrato;



3. execução de serviços de plantio, preparação e regularização do solo.

O próprio Termo de Referência confirma a autonomia material dessas prestações ao estabelecer critérios diferentes de medição: a grama fornecida é medida por m^2 , a terra vegetal por m^3 , enquanto os serviços do Lote 02 são medidos pela área efetivamente implantada ou preparada.

Se os objetos possuem unidades de medida distintas, cadeias produtivas diferentes, fornecedores especializados diferentes e critérios de execução e medição próprios, seu agrupamento exige justificativa técnica particularmente robusta.

4 – DA OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DO MAPA PARA A TERRA PRETA QUE SE ENQUADRE COMO SUBSTRATO PARA PLANTAS

Este é um dos pontos mais graves do instrumento convocatório.

O edital exige que a denominada “**Terra Preta (substrato)**” seja livre de areia, pedras, pedregulhos, fitoparasitas e patógenos e prevê, quando solicitado, apresentação de laudo de análise especificando sua composição.

Essas características demonstram que não se está necessariamente diante de mera movimentação de solo retirado de determinado terreno.

Conforme a composição, finalidade, beneficiamento, apresentação comercial e enquadramento técnico do produto ofertado, a denominada “Terra Preta” pode configurar **substrato para plantas**, submetido ao regime de fiscalização federal.

A Administração não pode permitir que a simples denominação comercial de “**terra preta**” seja utilizada para afastar a legislação sanitária e agropecuária aplicável ao produto efetivamente comercializado.

4.1. Do Decreto Federal nº 4.954/2004

O Decreto nº 4.954/2004 regulamenta a fiscalização federal relacionada a fertilizantes, corretivos, remineralizadores e substratos para plantas.

Sua redação vigente estabelece expressamente:

Art. 5º. Os estabelecimentos que produzem, comercializam, exportam ou importam fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e **substratos para plantas** ficam obrigados a se registrar no Ministério da Agricultura e Pecuária.

Portanto, quando a Terra Preta licitada possuir enquadramento técnico como **substrato para plantas**, a empresa que a produz ou comercializa está sujeita ao regime de registro previsto na regulamentação federal.

Não se trata de exigência criada discricionariamente pelo Município.



Trata-se de comprovação de regularidade para exercício da própria atividade econômica regulada.

5 – DA OBRIGATORIEDADE DE REGISTRO DO PRODUTO/SUBSTRATO NO MAPA

A irregularidade não se limita ao estabelecimento fornecedor.

O art. 8º do Decreto nº 4.954/2004 estabelece:

Art. 8º. Os fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e **substratos para plantas devem ser registrados** pelos estabelecimentos produtores e importadores no Ministério da Agricultura e Pecuária.

O art. 9º, por sua vez, prevê a emissão de certificado específico de registro.

Assim, devem ser distinguidas duas obrigações:

1. REGULARIDADE DO ESTABELECIMENTO: comprovação de que a empresa/estabelecimento está regularmente registrado para a atividade sujeita à fiscalização do MAPA;

2. REGULARIDADE DO PRODUTO: comprovação de que o substrato efetivamente ofertado, identificado por sua denominação comercial/marca e fabricante, possui o registro correspondente, quando legalmente exigível.

Não basta que uma empresa qualquer forneça material denominado genericamente **“terra preta”**.

É necessário que a Administração conheça a **natureza técnica e regulatória do produto** que está adquirindo.

6 – DA NECESSIDADE DE O EDITAL EXIGIR A IDENTIFICAÇÃO DO PRODUTO E DA MARCA

O próprio edital determina, em seu item 9.1.2, a indicação de **marca, quando houver modelo**.

Se a Terra Preta comercializada possuir marca comercial e enquadramento como substrato, a Administração deve exigir que a licitante informe claramente:

- fabricante/produtor;
- marca;
- nome comercial;
- classificação do produto;



- número de registro no MAPA, quando exigível;
- número de registro do estabelecimento responsável;
- certificado/documento correspondente.

Isso permite que o pregoeiro realize a consulta nos sistemas oficiais.

O próprio MAPA mantém ferramenta pública para **consulta de registros de estabelecimentos e produtos relativos a fertilizantes, corretivos, remineralizadores e substratos para plantas**.

Logo, a fiscalização é perfeitamente possível e objetiva.

7 – DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA IMPOSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO ADQUIRIR PRODUTO EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO SETORIAL

A licitação não cria autorização para comercialização de produto.

O fato de determinada exigência regulatória não constar do edital não elimina obrigação estabelecida pela legislação federal.

A Administração Pública está submetida ao princípio da legalidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

A Lei nº 14.133/2021 igualmente determina, em seu art. 5º, a observância, entre outros, dos princípios da:

- legalidade;
- impessoalidade;
- moralidade;
- igualdade;
- planejamento;
- transparência;
- eficácia;
- segregação de funções;
- motivação;
- vinculação ao edital;
- julgamento objetivo;
- segurança jurídica;
- razoabilidade;
- competitividade;
- proporcionalidade;
- economicidade.



Permitir que fornecedores sem a regularização exigida pela legislação específica disputem em igualdade com empresas que suportam todos os custos de regularização, responsabilidade técnica, controle de qualidade e fiscalização produz, inclusive, **desequilíbrio concorrencial**.

O fornecedor regular suporta custos que o operador irregular não suporta.

Consequentemente, admitir produtos irregulares pode gerar artificialmente propostas de menor preço.

Menor preço não significa menor custo juridicamente válido.

8 – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA LEGISLAÇÃO ESPECIAL

A Lei nº 14.133/2021 admite, no âmbito da qualificação técnica, documentos necessários à comprovação da capacidade e da regularidade exigidas pela legislação aplicável à atividade.

Quando determinada atividade econômica depende de inscrição ou registro perante órgão fiscalizador, a Administração deve estruturar o edital de maneira compatível com a legislação setorial.

A exigência de registro perante o MAPA, nas hipóteses em que a legislação o torna obrigatório, não representa restrição ilícita.

Ao contrário: a ausência dessa verificação é que possibilita a participação de agentes econômicos que eventualmente não poderiam exercer legalmente a atividade objeto da contratação.

9 – DA CONTRADIÇÃO DO PRÓPRIO EDITAL

Existe outra circunstância que reforça a necessidade de retificação.

O Termo de Referência demonstra preocupação com a regularidade da grama e determina, para o Lote 01, apresentação de cadastro no **RENASEM**, nos termos da legislação de sementes e mudas.

Para o Lote 02, também há exigências relacionadas ao **RENASEM** e à procedência da grama.

Portanto, o Município reconheceu corretamente que a aquisição de produtos agrícolas deve observar a legislação setorial correspondente.

Não existe razão juridicamente adequada para fiscalizar a regularidade da **grama**, mas deixar de verificar o enquadramento e a regularidade da **terra preta/substrato** perante o MAPA.

A mesma lógica de proteção da Administração, rastreabilidade e qualidade deve ser aplicada a todos os produtos sujeitos à regulamentação federal.



10 – DO PRAZO DE ENTREGA DE APENAS 05 DIAS ÚTEIS

O Termo de Referência estabelece:

“O prazo de entrega para o lote 01 será de 05 (cinco) dias úteis, contados a partir do dia seguinte do envio da ordem de serviço.”

Para o Lote 02, igualmente estabelece prazo de **05 dias úteis para início da prestação dos serviços**.

Trata-se de prazo extremamente reduzido diante dos quantitativos licitados.

Somente de **Terra Preta** são estimados **2.030 m³** no Lote 01.

A execução regular de uma contratação dessa magnitude envolve, conforme o pedido efetivamente emitido:

1. recebimento e processamento da ordem de fornecimento/empenho;
2. programação da produção ou separação do produto;
3. controle de qualidade;
4. eventual análise laboratorial;
5. programação de carregamento;
6. contratação e disponibilização de veículos;
7. organização logística;
8. transporte;
9. agendamento com a fiscalização municipal;
10. descarga e recebimento.

Cinco dias úteis não constituem prazo razoável para que fornecedores geograficamente distantes possam competir em igualdade de condições.

11 – DA RESTRIÇÃO GEOGRÁFICA INDIRETA

O edital formalmente permite ampla participação.

Contudo, uma cláusula não precisa dizer expressamente “somente empresas de Pinhais/PR” para produzir efeito territorial restritivo.

Um prazo operacional inexecutável para fornecedores distantes pode gerar exatamente o mesmo resultado.

Empresas estabelecidas em Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais ou outros Estados podem possuir preço, produto, capacidade e regularidade perfeitamente compatíveis com o objeto.

Entretanto, diante de prazo de somente cinco dias úteis, podem simplesmente deixar de apresentar proposta.



A consequência é:

menos participantes → menor disputa → menor redução de preços → maior risco de contratação antieconômica.

A competitividade não pode existir apenas formalmente.

Ela precisa ser materialmente possível.

12 – DO PRAZO MÍNIMO DE 45 DIAS

A Impugnante requer que o prazo para fornecimento dos materiais, especialmente para os lotes de bens, seja alterado para **no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias**, contados do recebimento da autorização de fornecimento, nota de empenho ou instrumento equivalente.

Esse prazo possibilita:

- planejamento de produção;
- formação/separação do estoque;
- controle de qualidade;
- contratação de transportadora;
- programação de cargas;
- contratação de fretes a preços competitivos;
- consolidação de carga;
- transporte interestadual;
- agendamento da entrega.

O aumento do prazo não causa prejuízo à Administração.

Ao contrário, permite a entrada de fornecedores de outras localidades e tende a ampliar a disputa.

Caso a Administração entenda imprescindível prazo inferior a 45 dias, deverá demonstrar no processo, por meio do planejamento e do ETP, **qual circunstância concreta torna necessária entrega em apenas cinco dias**, bem como demonstrar que esse prazo é usual e exequível por número suficientemente amplo de fornecedores.

13 – DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE PRAZOS EXÍGUOS

Os Tribunais de Contas reiteradamente consideram que prazos excessivamente reduzidos podem restringir indevidamente a competitividade.

A orientação é especialmente relevante quando a natureza do objeto demanda fabricação, produção, logística ou transporte provenientes de localidades distantes.



Em precedente recente, o **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** registrou que o estabelecimento de prazo de entrega excessivamente curto, sem situação concreta de urgência que o justifique, pode constituir indício de direcionamento, especialmente quando fornecedores demonstram que o mercado necessita de prazo superior.

O raciocínio é inteiramente aplicável ao caso.

Não se afirma que a existência de prazo de cinco dias, isoladamente, prove direcionamento.

Afirma-se que a manutenção de prazo tão reduzido **sem demonstração técnica de necessidade e de ampla exequibilidade mercadológica** cria restrição objetiva à competição e deve ser corrigida.

14 – DA NECESSIDADE DE PARCELAMENTO DO OBJETO

Este constitui outro ponto central da presente impugnação.

O edital adotou julgamento por lote/grupo e determina que o licitante interessado apresente proposta para **todos os itens integrantes do respectivo lote**.

No Lote 01, a empresa que desejar vender somente Terra Preta não pode competir.

Ela obrigatoriamente precisará fornecer também:

- Grama São Carlos;
- Grama Esmeralda;
- Grama Coreana.

Isso exclui empresas especializadas exclusivamente na produção ou comercialização de substratos/terra vegetal.

Da mesma forma, produtores especializados em grama ficam condicionados ao fornecimento de 2.030 m³ de Terra Preta.

No Lote 02 ocorre situação ainda mais evidente, pois se combinam:

- fornecimento de materiais;
- fornecimento de grama;
- terra preta;
- plantio;
- capina;
- limpeza;
- descompactação;
- nivelamento;
- regularização do solo;



- garantia de pegamento da grama.

São atividades material e mercadologicamente distintas.

15 – DO ART. 40 DA LEI Nº 14.133/2021

O art. 40 da Lei nº 14.133/2021 consagra o **princípio do parcelamento** nas compras públicas, quando técnica e economicamente viável.

O parcelamento busca, entre outros objetivos, aproveitar as peculiaridades do mercado e ampliar a competição.

A lógica é simples.

Se dez empresas comercializam Terra Preta, cinco comercializam grama e quatro executam serviços de plantio, agrupá-las artificialmente pode reduzir drasticamente o universo competitivo àquelas poucas empresas que conseguem executar **todas as atividades simultaneamente**.

A Administração deixa de receber propostas de empresas especializadas.

E a redução do número de participantes tende a reduzir a intensidade da competição.

16 – DA SÚMULA Nº 247 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União consolidou a matéria na **Súmula nº 247**, segundo a qual, em objetos divisíveis, deve-se admitir adjudicação por itens sempre que isso seja técnica e economicamente possível e não produza prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala.

A finalidade expressamente reconhecida pelo TCU é permitir a participação de licitantes que, embora não possam executar ou fornecer a totalidade, possuem plena capacidade para fornecer determinadas parcelas autônomas.

Esse é precisamente o caso em exame.

Uma empresa pode possuir plena capacidade para fornecer:

2.030 m³ de Terra Preta

e, simultaneamente, não produzir qualquer espécie de grama.

Não existe razão automática para excluí-la da competição.

O TCU também decidiu, no **Acórdão nº 2.389/2007 – Plenário**, que o parcelamento é obrigatório quando técnica e economicamente viável e que a Administração deve fundamentar sua opção.

No **Acórdão nº 2.407/2006 – Plenário**, assentou-se que, ao afastar o parcelamento de objeto divisível, a Administração deve demonstrar no processo a inviabilidade dessa divisão.



Também no **Acórdão nº 2.079/2007 – Plenário**, o Tribunal reconheceu que o parcelamento amplia o número de competidores ao permitir a participação de empresas de menor porte ou atuação especializada.

17 – DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO STJ E SUA APLICAÇÃO A FAVOR DO PARCELAMENTO NESTE CASO

A questão foi recentemente examinada pelo **Superior Tribunal de Justiça no RMS nº 76.772**, Segunda Turma.

O STJ reconheceu que a estruturação em lote único pode ser admitida **quando devidamente fundamentada em razões técnicas concretas**, especialmente nas hipóteses previstas no art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Esse precedente, longe de autorizar agrupamentos indiscriminados, confirma a tese da Impugnante.

A exceção ao parcelamento precisa ser **tecnicamente justificada**.

Portanto, a pergunta jurídica correta não é:

“Pode existir licitação por lote?”

Evidentemente pode.

A pergunta correta é:

“Existe justificativa técnica e econômica concreta que demonstre ser necessário obrigar a mesma empresa a fornecer grama, Terra Preta/substrato e executar serviços?”

No presente caso, a diferenciação existente no próprio Termo de Referência – produtos distintos, unidades de medição distintas, atividades distintas e fornecedores potencialmente distintos – constitui forte evidência da viabilidade do parcelamento.

18 – DO PRECEDENTE RECENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

O próprio **Tribunal de Justiça do Estado do Paraná**, no julgamento do processo nº **0102286-64.2025.8.16.0000**, pelo Órgão Especial, em 06/04/2026, examinou controvérsia envolvendo restrição à competitividade em contratação pública.

O julgado reafirmou a relevância constitucional da competitividade e reconheceu a legitimidade do controle exercido pelo TCE/PR sobre cláusulas restritivas.

O acórdão destaca que restrições à competição necessitam de **motivação expressa, concreta e compatível com o objeto da contratação**.

Esse entendimento possui especial relevância porque o certame ora impugnado é promovido por Município do próprio Estado do Paraná.



19 – DA SEPARAÇÃO EM TRÊS SEGMENTOS AUTÔNOMOS

Diante das características do mercado fornecedor, requer-se a reestruturação da contratação em, no mínimo:

LOTE/GRUPO 01 – GRAMA

Compreendendo as espécies de grama previstas no instrumento convocatório, com adjudicação própria e requisitos de habilitação correspondentes à atividade.

LOTE/GRUPO 02 – TERRA PRETA / SUBSTRATO

Compreendendo o fornecimento de Terra Preta, em m³, com adjudicação própria.

Para esse lote deverá ser verificado o correto enquadramento regulatório do produto e, caracterizado como substrato para plantas, deverão ser exigidos os registros e documentos pertinentes perante o MAPA.

LOTE/GRUPO 03 – SERVIÇOS

Compreendendo plantio, capina, limpeza, descompactação, nivelamento, regularização e demais atividades de execução previstas no Termo de Referência, estruturando-se a composição dos materiais necessários de forma compatível com a divisão dos lotes e sem impedir que fornecedores especializados concorram nos segmentos em que efetivamente atuam.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda indispensável manter alguma integração entre fornecimento e plantio, requer-se que **apresente fundamentação técnica e econômica específica**, baseada no ETP e em levantamento de mercado, demonstrando concretamente:

- a inviabilidade técnica da divisão;
- eventual perda efetiva de economia de escala;
- a quantidade de fornecedores capazes de atender ao agrupamento;
- a comparação econômica entre contratação agrupada e parcelada;
- o motivo pelo qual fornecedores especializados não poderiam participar isoladamente.

20 – DA ECONOMICIDADE

Parcelar não significa necessariamente pagar mais.

Em mercados especializados, frequentemente ocorre exatamente o contrário.

O fornecedor de Terra Preta pode oferecer preço inferior porque:

- produz diretamente o produto;
- possui equipamento próprio;



- possui escala;
- não precisa comprar grama de terceiros;
- não precisa subcontratar serviços de jardinagem.

O produtor de grama, por sua vez, pode apresentar preço mais competitivo para seu produto específico.

E uma empresa de jardinagem pode competir especificamente pela mão de obra e pelos serviços.

Ao obrigar uma única empresa a fornecer tudo, surge a possibilidade de que ela tenha de adquirir produtos de terceiros, incorporar margens de revenda e adicionar custos administrativos.

Consequentemente:

menos especialização + menor competição + intermediação = possibilidade concreta de aumento dos preços.

A divisão tende a permitir competição direta entre agentes efetivamente especializados em cada mercado.

21 – DA DOUTRINA

A doutrina administrativista reconhece que o parcelamento constitui instrumento diretamente relacionado à competitividade e à economicidade.

MARÇAL JUSTEN FILHO, ao tratar das licitações e contratos administrativos, ensina que a modelagem da contratação deve evitar requisitos ou agrupamentos que eliminem agentes econômicos capazes de satisfazer parcelas autônomas do objeto quando inexistir justificativa técnica para a concentração.

Na mesma linha, **JOEL DE MENEZES NIEBUHR** sustenta que a Administração deve modelar o objeto de modo a ampliar a competição sempre que o fracionamento técnico e econômico seja possível, evitando agrupamentos que restrinjam injustificadamente o universo de licitantes.

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, ao comentar a Lei nº 14.133/2021, destaca que o parcelamento se conecta diretamente ao planejamento, à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa, cabendo à Administração motivar adequadamente as hipóteses em que a solução agrupada seja considerada superior.

A doutrina, portanto, converge com a jurisprudência do TCU: **parcelamento é a solução preferencial quando o objeto possui parcelas autônomas técnica e economicamente viáveis, salvo demonstração concreta em sentido contrário.**



22 – DA VIOLAÇÃO AOS OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 determina que o processo licitatório possui, entre seus objetivos:

- assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso;
- assegurar tratamento isonômico;
- garantir justa competição;
- evitar contratações com sobrepreço ou preços manifestamente inexequíveis;
- incentivar inovação e desenvolvimento nacional sustentável.

A combinação de:

prazo de apenas cinco dias + agrupamento de atividades distintas + ausência de tratamento editalício da regulamentação do substrato

pode produzir exatamente o resultado contrário.

A competição é reduzida e fornecedores especializados ficam impedidos de participar.

23 – DA VEDAÇÃO A ATOS QUE RESTRINJAM INDEVIDAMENTE A COMPETIÇÃO

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 proíbe aos agentes públicos responsáveis pelas contratações admitir, prever, incluir ou tolerar situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, ressalvadas as hipóteses legalmente justificadas.

A aplicação desse dispositivo deve ser objetiva.

Não se está afirmando, neste momento, que qualquer agente público tenha praticado fraude.

A Impugnante está alertando previamente a Administração acerca de cláusulas que podem restringir a disputa.

Recebida a presente impugnação, caberá à Administração corrigir o edital ou demonstrar, mediante motivação técnica adequada, a necessidade das restrições.

24 – DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS EM CASO DE DOLO, FRAUDE OU DIRECIONAMENTO COMPROVADOS

A mera existência de cláusula posteriormente considerada irregular não autoriza, automaticamente, imputação criminal ou pessoal ao servidor.

Responsabilização exige apuração individualizada, elemento subjetivo quando exigido pela norma, nexo causal, contraditório e ampla defesa.

SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, Pessoa Jurídica, inscrita no CNPJ: 43.530.967/0001-98

Endereço: Rua do Comércio, nº 438. Centro. Planalto Alegre – SC. CEP: 89.882-000

E-mail: salvagnicomercioeservicos@gmail.com

Telefone: (49) 99944-4101.



Todavia, situação diversa ocorre se houver prova de que determinada cláusula foi deliberadamente inserida ou mantida com a finalidade de **favorecer empresa determinada, frustrar a competição ou direcionar o resultado da licitação**.

Nessa hipótese, poderão incidir diferentes esferas de responsabilização.

24.1. Responsabilidade administrativa e disciplinar

O agente público que conscientemente viola os princípios e deveres funcionais aplicáveis às contratações pode responder administrativamente, conforme o regime jurídico funcional aplicável, sem prejuízo de eventual ressarcimento.

24.2. Responsabilidade perante os Tribunais de Contas

A irregularidade poderá ser submetida ao **Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR**, que poderá apurar:

- restrição indevida à competitividade;
- ausência de planejamento;
- deficiência de motivação;
- dano ao erário;
- sobrepreço;
- direcionamento;
- responsabilidade dos agentes que deram causa à irregularidade.

24.3. Responsabilidade civil e improbidade administrativa

Presentes os requisitos legais, especialmente o elemento subjetivo atualmente exigido pela Lei nº 8.429/1992, poderá haver responsabilização por ato de improbidade administrativa.

A responsabilização por improbidade não decorre de mera ilegalidade ou erro administrativo, exigindo os pressupostos específicos previstos na legislação.

24.4. Responsabilidade criminal

O Código Penal, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.133/2021, prevê crimes específicos relacionados às contratações públicas.

Destaca-se o **art. 337-F do Código Penal – frustração do caráter competitivo de licitação**, aplicável quando alguém frustra ou frauda, com o intuito de obter para si ou para terceiro vantagem decorrente da adjudicação do objeto, o caráter competitivo do processo licitatório.

A pena prevista é de **reclusão de 4 a 8 anos e multa**.

Portanto, eventual direcionamento deliberado, se efetivamente comprovado mediante investigação e preenchidos todos os elementos do tipo penal, poderá ensejar responsabilização criminal.



A Impugnante ressalta novamente que não formula imputação criminal antecipada contra qualquer servidor específico.

O objetivo é advertir a Administração para que as ilegalidades apontadas sejam corrigidas antes da realização do certame.

25 – DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Também deve ser considerada, quando houver participação de pessoa jurídica em fraude ou direcionamento, a **Lei nº 12.846/2013**.

Seu art. 5º prevê atos lesivos relacionados a licitações e contratos administrativos, incluindo condutas destinadas a frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório.

A responsabilidade da pessoa jurídica não elimina eventual responsabilidade individual de administradores, dirigentes, agentes públicos ou terceiros, quando cabível.

26 – DA NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

As alterações requeridas interferem diretamente:

- na composição dos lotes;
- no universo de potenciais participantes;
- nos requisitos regulatórios;
- no prazo de fornecimento;
- na formação dos preços;
- na elaboração das propostas.

Portanto, caso acolhida a impugnação, não basta simples esclarecimento.

Será necessária a **retificação e republicação do instrumento convocatório, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas**, conforme a Lei nº 14.133/2021.

27 – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante:

- a) o conhecimento e integral provimento da presente impugnação;
- b) a suspensão do procedimento até o julgamento da impugnação, nos termos do próprio item 6.3 do edital;
- c) a retificação do edital para determinar que, relativamente à **Terra Preta**, seja realizado o correto enquadramento técnico do produto e, caracterizado como **substrato para plantas**, seja exigida a comprovação de



registro do estabelecimento fornecedor/comerciante perante o MAPA, nos termos da regulamentação federal vigente;

d) que, caracterizado o produto como substrato sujeito a registro, seja exigido o **registro do produto perante o MAPA**, com identificação do fabricante/produtor, produto e marca comercial correspondente;

e) que o edital determine a apresentação do certificado ou documento oficial correspondente, permitindo sua conferência nos sistemas oficiais do MAPA;

f) que seja vedada a aceitação de simples denominação comercial “Terra Preta” como mecanismo para afastar o enquadramento regulatório, devendo prevalecer a natureza, composição, finalidade e classificação técnica efetiva do produto ofertado;

g) que o prazo de entrega do produto seja alterado dos atuais **05 dias úteis para, no mínimo, 45 (quarenta e cinco) dias**, contados do recebimento da autorização de fornecimento, nota de empenho ou instrumento equivalente;

h) subsidiariamente, caso o Município pretenda manter prazo inferior, que apresente estudo técnico e levantamento de mercado demonstrando objetivamente que o prazo é exequível por fornecedores estabelecidos em diferentes localidades e que não restringe indevidamente a competição;

i) que seja realizado o **parcelamento do objeto**, com a criação de, no mínimo, três grupos/lotos autônomos:

LOTE 01 – GRAMA;

LOTE 02 – TERRA PRETA/SUBSTRATO;

LOTE 03 – SERVIÇOS DE PLANTIO, CAPINA, LIMPEZA, DESCOMPACTAÇÃO, NIVELAMENTO, REGULARIZAÇÃO E DEMAIS SERVIÇOS;

j) que os requisitos de habilitação sejam individualizados e proporcionais a cada novo lote, evitando que empresa especializada em Terra Preta tenha de comprovar aptidão para fornecimento de grama ou execução de serviços que não pretende contratar;

k) que seja realizada nova pesquisa/levantamento de mercado considerando a divisão proposta, a fim de aferir os ganhos de competitividade e economicidade;

l) caso a Administração opte pela manutenção de algum agrupamento, que apresente **motivação técnica e econômica concreta**, acompanhada de estudo de mercado, demonstrando a inviabilidade do parcelamento e eventual perda de economia de escala;

m) que seja revisto o ETP, se necessário, para demonstrar expressamente a análise da divisibilidade do objeto e das consequências concorrenciais da modelagem adotada;



n) que, acolhidas as alterações capazes de afetar a formulação das propostas, seja determinada a **republicação do edital e reabertura integral do prazo**, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

o) caso a Administração entenda por não acolher qualquer dos pontos, que apresente **decisão expressamente motivada**, enfrentando individualmente:

1. o Decreto nº 4.954/2004 e sua redação vigente;
2. o enquadramento regulatório da Terra Preta;
3. a necessidade ou não de registro do estabelecimento;
4. a necessidade ou não de registro do produto;
5. a exequibilidade do prazo de cinco dias úteis;
6. o impacto do prazo sobre fornecedores de outros Estados;
7. a possibilidade de parcelamento;
8. a Súmula nº 247 do TCU;
9. o art. 40 da Lei nº 14.133/2021;
10. o art. 11 da Lei nº 14.133/2021;
11. os benefícios econômicos concretos que justificariam a manutenção dos agrupamentos.

Por fim, caso sejam mantidas as cláusulas impugnadas sem fundamentação técnica suficiente, fica ressalvado o direito da interessada de encaminhar representação aos órgãos de controle competentes, especialmente ao **Tribunal de Contas do Estado do Paraná e ao Ministério Público**, para análise da legalidade do procedimento, sem prejuízo das demais medidas administrativas e judiciais cabíveis.

28 – CONCLUSÃO

A presente impugnação não busca criar burocracia desnecessária nem restringir a participação.

Busca exatamente o contrário.

Pretende-se assegurar:

LEGALIDADE DO PRODUTO + LEGALIDADE DO FORNECEDOR + PRAZO EXEQUÍVEL + PARCELAMENTO DO OBJETO + MAIOR NÚMERO DE PARTICIPANTES + MAIOR COMPETIÇÃO + MENOR PREÇO PARA O MUNICÍPIO.

Não é razoável impedir que uma empresa especializada em Terra Preta/substrato participe porque não comercializa grama.

Não é razoável impedir que produtor de grama participe porque não executa todos os serviços de preparação de solo.



E não é razoável estabelecer prazo de apenas cinco dias úteis se existem soluções que possibilitam competição nacional ou interestadual sem prejuízo ao Município.

A Administração possui oportunidade de corrigir preventivamente o instrumento convocatório, ampliar a disputa e reduzir riscos de questionamentos posteriores.

Nestes termos,
pede deferimento.

Planalto Alegre/SC, em 24 de agosto de 2026.

SALVAGNI COMERCIO E SERVICOS
LTDA:43530967000198

Assinado de forma digital por SALVAGNI
COMERCIO E SERVICOS LTDA:43530967000198
Dados: 2026.08.24 13:56:23 -03'00'

SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA
CNPJ nº 43.530.967/0001-98
EMERSON SALVAGNI
Administrador



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Compras e Licitações

Processo Digital nº: 6.114/2026

Modalidade: Pregão Eletrônico nº 061/2026

Critério de Julgamento: Menor Preço por Lote

Objeto: Registro de preços para aquisição de grama, terra preta, grama plantada com cobertura de terra preta e preparo do solo.

Impugnante: SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ: 43.530.967/0001-98)

DECISÃO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1. RELATÓRIO

1.1. Da Impugnação

Trata-se de Impugnação ao Edital interposta pela empresa **SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA**, em face dos termos do instrumento convocatório do **Pregão Eletrônico nº 061/2026**.

A peça de impugnação foi protocolada em **24 de agosto de 2026**, apontando, em síntese, três supostas irregularidades no certame:

- a.** Ausência de exigência de comprovação de regularidade e registro perante o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) para o fornecimento de "terra preta", alegando enquadramento como substrato para plantas nos termos do Decreto nº 4.954/2004;
- b.** Desproporcionalidade e restrição à competitividade no prazo de entrega estipulado em 05 (cinco) dias úteis, requerendo sua dilação para 45 dias;
- c.** Ofensa ao princípio do parcelamento (Art. 40 da Lei nº 14.133/2021) em razão do agrupamento de materiais e serviços nos Lotes 01 e 02.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO Departamento de Compras e Licitações

Remetidos os autos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, esta emitiu parecer técnico opinando pela manutenção integral das cláusulas do edital. Vieram os autos conclusos para decisão.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Admissibilidade

O edital prevê que a impugnação deve ser apresentada em até 3 (três) dias úteis antes da abertura da sessão pública, agendada para 09 de setembro de 2026. Protocolada a peça no dia 24 de agosto de 2026, constata-se sua flagrante **tempestividade**, razão pela qual o recurso deve ser conhecido.

2.2. Do Mérito

a. Quanto às exigências regulatórias perante o MAPA (Terra Preta vs. Substrato)

O argumento **não prospera**.

A Secretaria de Meio Ambiente esclareceu que o material pretendido consiste em "terra preta", produto natural oriundo de movimentação de solo (insumo natural bruto), assemelhando-se a insumos básicos, e não a um substrato industrializado com composição quimicamente controlada, diferindo substancialmente de substratos industrializados ou controlados sujeitos ao Decreto nº 4.954/2004.

O art. 9º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 veda exigências que restrinjam a competitividade sem justificativa técnica.

A imposição indiscriminada de registro no MAPA para um insumo natural criaria uma barreira regulatória desproporcional e ilegal sem correspondência com a natureza do material. O edital já resguarda a Administração ao exigir especificações de qualidade rigorosas, como o material ser livre de pragas e patógenos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO Departamento de Compras e Licitações

Mantêm-se as especificações originais.

b. Quanto ao prazo de entrega de 05 (cinco) dias úteis

A insurgência contra o prazo de entrega **não merece acolhimento**.

Trata-se de licitação voltada ao Sistema de Registro de Preços (SRP), de modo que o quantitativo total do edital é uma estimativa máxima (ex: 2.030 m³ de terra), de forma que os pedidos serão fracionados mediante ordens de fornecimento ao longo da vigência da ata, e não solicitados em sua totalidade em um único momento.

O art. 40, inciso IV e V, da Lei nº 14.133/2021 determina que o planejamento da contratação considere a logística e o ciclo de vida do objeto.

Além disso, o material licitado (grama) é um organismo vivo e altamente perecível. Após a extração (colheita das leivas) no campo de produção, a vegetação sofre intenso estresse fisiológico e rápida desidratação. As boas práticas agrônômicas recomendam que o plantio ocorra no menor interregno possível, idealmente entre 24 e 48 horas após a colheita para garantir o índice mínimo de sobrevivência e enraizamento (*pegamento*). A fixação de um prazo de 45 dias para fornecimento é biologicamente inviável e resultaria na perda total do lote vegetal. O interregno de 05 (cinco) dias úteis após o envio da ordem de serviço destina-se puramente à programação logística da contratada para que a extração, o frete e a entrega ocorram em perfeita sincronia com o preparo prévio do solo, preservando a viabilidade biológica da grama.

c. Quanto ao agrupamento do objeto em lotes (Parcelamento)

Neste ponto, a pretensão da impugnante também **deve ser rejeitada**.

O agrupamento em dois lotes (Lote 01 para fornecimento dos materiais e Lote 02 para a execução integrada do plantio e preparo) obedeceu ao planejamento técnico prévio. A reunião no Lote 01 decorre da estrita complementaridade dos materiais. Já no Lote 02, o agrupamento mitiga riscos de execução, garante responsabilidade concentrada pela qualidade do plantio e assegura ganho de escala logística.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO Departamento de Compras e Licitações

O princípio do parcelamento encontra limite técnico quando a cisão acarreta prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, conforme o Art. 40, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

No âmbito do paisagismo e da engenharia agrônoma, a execução dos Lotes possui interdependência incontornável. O processo de plantio não se encerra com a mera disposição das leivas sobre o solo. Imediatamente após a colocação das placas de grama, é tecnicamente obrigatória a aplicação da terra preta nos vãos (emendas) entre elas, técnica conhecida como *top dressing* ou "rejunte" do gramado. Este procedimento nivela a superfície, protege o sistema radicular recém-exposto contra o ressecamento solar e retém a umidade indispensável para o pegamento. Caso houvesse a separação dos lotes, um eventual atraso do fornecedor da terra preta comprometeria irreversivelmente o trabalho da prestadora do plantio, causando a morte da grama. O agrupamento justifica-se técnica e juridicamente para impedir a diluição de responsabilidades e assegurar a garantia do resultado.

3. DECISÃO

Diante de todo o exposto, com base nos elementos técnicos e jurídicos constantes nos autos, conheço da Impugnação apresentada pela empresa **SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA** para, no mérito, julgar pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, mantendo inalterados todos os termos do edital do Pregão Eletrônico nº 061/2026.

Pinhais/PR, 27 de agosto de 2026.

**Jose Fernando Gonzalez
Pregoeiro**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Meio Ambiente

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 061/2026.

Objeto: Aquisição de grama, terra preta, grama plantada com cobertura de terra preta e preparo do solo.

Impugnante: SALVAGNI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA

a) Da terra preta e do suposto enquadramento como substrato para plantas

A impugnante sustenta que a denominada "terra preta" poderia ser enquadrada como substrato para plantas e, nessa hipótese, estaria submetida à regulamentação do Ministério da Agricultura e Pecuária.

- **Distinção entre Terra Preta e Substrato Industrializado**

O Decreto nº 4.954/2004 regulamenta "fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas".

A Terra Preta licitada é produto natural de movimentação de solo, não um substrato industrializado. Trata-se de insumo agrícola, similar a areia ou brita. O enquadramento como "substrato para plantas" exige características técnicas específicas: composição controlada, beneficiamento, adição de componentes, finalidade declarada como insumo agrícola. A simples denominação "terra preta" não implica automaticamente enquadramento regulatório.

O edital já prevê:

Especificação técnica detalhada (livre de areia, pedras, pedregulhos, fitoparasitas e patógenos).

A Administração deve exigir apenas o necessário para garantir qualidade e legalidade. Exigir preventivamente registro no MAPA para todo fornecedor de terra preta, independentemente de sua natureza técnica real, seria



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Meio Ambiente

desproporcional e criaria barreira regulatória sem fundamento, não sendo adequado exigir, de forma automática, registro ou documentação própria de substrato para plantas quando o objeto licitado consiste em solo natural que pode ser destinado à preparação do terreno e à implantação paisagística, sob pena de estabelecer exigência que não guarda correspondência necessária com a natureza do material efetivamente contratado.

Rejeita-se o argumento. As exigências editalícias são suficientes e proporcionais.

b) Do Prazo

A impugnante questiona o prazo de 05 (cinco) dias úteis para fornecimento, alegando que seria excessivamente reduzido diante dos quantitativos estimados.

O argumento também não deve prosperar.

Primeiramente, os quantitativos apresentados no edital correspondem às estimativas máximas previstas para o sistema de registro de preços, não significando que todo o quantitativo estimado será necessariamente solicitado de uma única vez.

O próprio planejamento prevê a distribuição dos quantitativos ao longo do período, conforme a necessidade da Administração.

Ademais, a Administração necessita de prazo compatível com sua programação operacional, especialmente porque a grama é material perecível e sua utilização deve ocorrer de forma coordenada com as atividades de implantação das áreas verdes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Meio Ambiente

O prazo de 5 dias úteis é padrão e exequível para fornecimento de:

Grama (produto perecível, com oferta abundante)

Terra preta (insumo de construção/jardinagem, com oferta abundante)

O prazo é justificado por:

-Cronograma de execução das obras municipais.

-Natureza perecível da grama.

-Necessidade de coordenação com serviços de plantio.

Conforme art. 40 da Lei nº 14.133/2021, a Administração pode estabelecer prazos diferenciados quando há justificativa técnica concreta, de acordo com as necessidades da administração.

Dessa forma, mantém-se o prazo de 05 (cinco) dias úteis, considerado adequado às necessidades da Administração e às características do objeto.

c) Do agrupamento do objeto em lotes

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Administração não agrupou indistintamente todos os objetos em lotes. O objeto foi estruturado em dois lotes, considerando a natureza e a forma de utilização dos materiais e serviços:

Lote 01 – Fornecimento de grama e terra preta;

Lote 02 – Grama plantada com cobertura de terra preta e preparo do solo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Meio Ambiente

A estrutura adotada decorre de avaliação técnica realizada durante a fase de planejamento da contratação, tendo sido formalizada justificativa técnica específica para o agrupamento, integrante dos autos.

No caso do **Lote 01**, a reunião da grama e da terra preta decorre da complementaridade dos materiais, utilizados de forma integrada na implantação e manutenção de áreas verdes. A contratação conjunta permite melhor coordenação do fornecimento, padronização dos materiais, compatibilidade entre os insumos e responsabilização concentrada quanto à qualidade do conjunto.

Além disso, a aquisição conjunta possibilita ganho de escala, especialmente considerando os quantitativos estimados para o período de vigência do registro de preços, reduzindo custos logísticos, administrativos e de transporte decorrentes da contratação fragmentada.

Quanto ao Lote 02, a integração é ainda mais evidente, uma vez que o objeto não consiste simplesmente na aquisição isolada de grama, mas na implantação de grama com cobertura de terra preta e eventual preparo do solo, incluindo, quando necessário, capina, limpeza, descompactação, nivelamento e regularização da área.

Dessa forma, a contratação de forma integrada não representa mera reunião artificial de objetos distintos.

Portanto, a exceção ao parcelamento é legítima. O Art. 40, §3º da Lei nº 14.133/2021, autoriza expressamente que a Administração agrupe objetos quando necessário para garantir qualidade ou eficiência da contratação. Esse é precisamente o caso.

Rejeita-se o argumento. O agrupamento é legal e tecnicamente justificado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Pinhais, data da assinatura digital.

Fabio Patrick Feltez

Gestor do Contrato