

Hortolândia, 23 de julho de 2025.

**ÀO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO OESTE  
METROPOLITANA DE SÃO PAULO - CIOESTE**

**Att. Sr. Pregoeiro**

**Ref. Impugnação**

**EDITAL N.º 02/2025**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2025**

**Processo Administrativo nº 97/2025**

**JORDAN GOUVÊA BORRILL**, com endereço na Rua Salvador Penteadado, nº 371, Villa Rossi Borghi e Siqueira, no município de Campinas, estado de São Paulo, CEP: 13070-270, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF) sob o nº 408.990.218-59, advogado, militando em causa própria, vem respeitosamente a presença de V.Sa., apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital do pregão em referência, consubstanciada nas razões e fato e de direito a seguir aduzidas.

**I DA TEMPESTIVIDADE**

A sessão do pregão em referência ("Pregão") foi agendada para o dia 27 de junho de 2025 às 09h00, sendo que o Edital estabelece, no item 15.2., que o prazo para a interposição de impugnação é de até o terceiro dia útil antes da data de abertura do certame.

Considerando que esta Impugnação é apresentada em 23 de junho de 2025, deve ser a presente medida considerada, nestes termos, totalmente tempestiva a presente demanda.

## II DOS FATOS E DO DIREITO

Da análise do procedimento licitatório, cujo edital, após detida análise, revela a presença de cláusulas que configuram restrições indevidas à competitividade e à isonomia entre os potenciais licitantes. A identificação dessas supostas barreiras à participação, delineadas no corpo do edital, suscita a necessidade de impugnação acerca dessas ilegalidades e de sua inconformidade com os princípios que regem a Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, a identificação de possíveis irregularidades no edital em questão desperta preocupação, especialmente em razão do potencial impacto negativo que tais restrições podem acarretar na capacidade dos licitantes de concorrer em igualdade de condições. Verifica-se que no edital exigências excessivas e desproporcionais, que, a nosso ver, não se justificam à luz do objeto da licitação e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrados na legislação de regência.

O que se percebe é que ao se estabelecer critérios excessivamente rigorosos e específicos, esses acabam por direcionar a licitação para um grupo restrito de empresas, em detrimento da ampla concorrência e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essa percepção é reforçada pela constatação de que tais exigências não guardam relação direta e proporcional com a complexidade e a natureza do objeto a ser contratado, configurando, em tese, um desvio de finalidade e uma afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade, que devem nortear a atuação da Administração em todos os seus atos.

Cumprido destacar que o procedimento licitatório deve garantir a observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, competitividade, economicidade, eficiência, publicidade, bem como que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública seja a selecionada, de maneira a **assegurar oportunidade igualitária** a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame ao maior número possível de concorrentes.

## **II-a Da Vedação a participação de empresas em Consórcio**

A vedação à participação de consórcios no certame licitatório, sob a pálide justificativa de celeridade e efetividade, carece de lastro técnico que a legitime. A imposição de tal óbice, sem a demonstração cabal de que a atuação consorciada comprometeria a execução do objeto licitado, configura inegável restrição à competitividade, em dissonância com os preceitos insculpidos no ordenamento jurídico pátrio. A mera alegação de dificuldades genéricas, desprovida de elementos concretos que a sustentem, não se presta a justificar a supressão de uma modalidade de participação que, em muitos casos, se mostra apta a ampliar o leque de concorrentes e a otimizar a execução contratual.

A admissibilidade de consórcios em licitações, como regra geral, decorre da necessidade de se promover a mais ampla concorrência, permitindo que empresas com diferentes expertises e capacidades se unam para atender às exigências do edital. A restrição a essa possibilidade, portanto, deve ser interpretada de forma estrita, exigindo-se da Administração Pública a demonstração inequívoca de que a participação consorciada seria prejudicial ao interesse público. A ausência de tal demonstração, como se verifica no caso em apreço, acarreta a nulidade da cláusula editalícia restritiva, por violar os princípios da isonomia, da livre concorrência e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

A vedação à participação de consórcios, sem a devida fundamentação técnica, atenta contra o art. 15, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige justificativa para a não admissão dessa modalidade de participação. A imposição de tal restrição, sem a demonstração cabal de que a atuação consorciada comprometeria a execução do objeto licitado, configura inegável restrição à competitividade, em dissonância com os preceitos insculpidos no ordenamento jurídico pátrio.

## **II-b Da Desproporcionalidade na Exigência de Experiência e a Aferição da Capacidade Técnica**

A exigência editalícia que impõe a comprovação de experiência por meio de atestado que demonstre a execução de, no mínimo, 50% dos quantitativos do item licitado, revela-se desproporcional e desarrazoada, configurando indevida restrição à competitividade do certame. A imposição de um percentual fixo e elevado para a comprovação da capacidade técnica, sem considerar a complexidade e a relevância das parcelas executadas, desconsidera a possibilidade de que a experiência em parcelas de maior significância técnica, ainda que não atinjam o patamar de 50% do quantitativo total, seja suficiente para atestar a aptidão da empresa para executar o objeto da licitação.

A aferição da capacidade técnica deve ser realizada de forma objetiva e proporcional, considerando as peculiaridades do objeto licitado e a experiência da empresa em atividades similares. A imposição de um percentual mínimo fixo, como o estabelecido no edital, cria uma barreira desproporcional que impede a participação de empresas que, embora possuam expertise e qualificação técnica para executar o serviço, não detêm um histórico de execução que alcance o percentual arbitrário definido no edital. Tal exigência, portanto, distancia-se do julgamento objetivo e abre espaço para subjetividades e favorecimentos indevidos, em afronta aos princípios da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Releva notar por exemplo a exigência de atestado de capacidade técnica com o quantitativo de 12.900 metros cúbicos para "BASE BETUMINOSA DE MATERIAIS PROVENIENTES DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (RCC) E/OU DA FRESAGEM DE PAVIMENTOS ASFÁLTICOS (RAP) RECICLADO EM USINA MÓVEL COM ATÉ 3% DE CAP, FORNECIMENTO E APLICAÇÃO, NÃO INCLUI TRANSPORTE ATÉ O LOCAL DOS SERVIÇOS"

Vale dizer que o órgão pretende recompor praticamente metade das vias com pavimento reciclado, o que não se sustenta do ponto de vista prático.

A lei de Licitações e Contratos está positivando o tema, dispondo em seu art. 67, §2º, a exigência de até 50% das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4%

(quatro por cento) do valor total estimado da contratação, nos termos do §1º do mesmo artigo. Assim, o percentual de 50% deve ser compreendido com um valor máximo a ser estipulado para fins de qualificação técnica, cabendo ao órgão promotor da licitação fixar uma proporção menor sempre que possível, a fim de ampliar a competitividade do certame.

No caso em análise, chegou-se a um valor muito próximo dos 4% o que releva notar que o valor fora atribuído aleatoriamente tão somente para ser superior ao limite estabelecido na lei, no entanto totalmente dissociado da realidade.

## **II-c Da Ausência de Detalhamento da Composição Orçamentária e a Violação ao Princípio da Transparência**

A ausência de detalhamento da composição orçamentária no edital de licitação em questão, especificamente no que tange ao valor estimado de R\$ 551 milhões, configura uma grave falha que compromete a transparência do processo licitatório e impede a análise da vantajosidade da proposta por parte dos licitantes, inclusive da consulente. A mera indicação do valor global, com a discriminação singela dos custos que o compõem, obstaculiza a compreensão dos critérios utilizados pela Administração Pública para chegar a tal montante, impossibilitando que os interessados possam formular propostas adequadas e competitivas.

Ainda mais quando se constata que os números apostos na planilha de composição de custos são totalmente aleatórios, sem qualquer base na realidade das obras.

A exigência de justificativa e fundamentação do valor estimado não é mera formalidade, mas sim um requisito essencial para garantir a lisura do certame e a observância dos princípios da economicidade e da eficiência. A ausência de publicidade da planilha de custos estimados reais impede que os licitantes verifiquem se os valores estimados refletem os preços praticados no mercado, se foram considerados todos os custos relevantes para a execução do objeto licitado e se não houve sobrepreço ou superfaturamento. A falta de transparência na composição do valor estimado impede a aferição do cumprimento desse dispositivo legal.

A omissão da Administração Pública em apresentar a planilha de custos detalhada com as devidas justificativas que embasou o valor estimado de R\$ 551 milhões no edital de licitação em questão, acarreta em flagrante descumprimento dos preceitos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, notadamente em seus artigos 6º, inciso XXV, e 23, §1º. Tal omissão, por sua vez, viola os princípios da transparência, da economicidade, da eficiência e da igualdade, pilares da licitação pública, maculando a legitimidade do certame e justificando a sua impugnação.

## **II-d Da Restrição Indevida à Autonomia da Contratada na Substituição de Profissional Responsável Técnico**

A exigência constante no item 10.1.6, alínea "c", do edital de licitação em questão, que condiciona a substituição de profissional responsável técnico à aprovação da Administração, representa uma indevida restrição à competitividade do certame e à autonomia da contratada. Tal cláusula, ao impor a necessidade de aval da Administração para a substituição de um simples profissional, mesmo que por outro com qualificação equivalente ou superior, cria uma barreira desproporcional e subjetiva, passível de decisões arbitrárias que podem prejudicar a execução contratual e o interesse público.

A redação da lei é clara ao permitir a substituição do profissional, desde que atendidos os requisitos de qualificação, sem condicionar tal substituição à aprovação discricionária da Administração. A exigência editalícia, portanto, extrapola os limites legais, restringindo a liberdade da contratada de gerir seus recursos humanos e de garantir a continuidade e qualidade dos serviços prestados, desde que observados os critérios objetivos de qualificação. A imposição de uma análise subjetiva da Administração para a substituição de profissionais, além de não encontrar amparo legal, abre espaço para possíveis favorecimentos ou perseguições, em detrimento da isonomia e da impessoalidade que devem reger os procedimentos licitatórios.

A cláusula editalícia que subordina a substituição do responsável técnico à aprovação da Administração, sem critérios objetivos e previamente definidos, afigura-se ilegal e lesiva aos princípios da livre concorrência e da autonomia da contratada. A

licitante possui o direito de substituir o profissional responsável técnico por outro com qualificação equivalente ou superior, sem a necessidade de obter a aprovação discricionária da Administração, desde que comprovada a qualificação do novo profissional em consonância com o art. 70, §1º da Lei 14.133/21.

## **II-e Da Natureza Predominantemente Intelectual dos Projetos e a Inadequação do Procedimento Licitatório**

A análise da planilha anexa ao edital revela uma possível irregularidade na condução do processo licitatório. A natureza dos projetos ali descritos, caracterizados como atividades predominantemente intelectuais, sugere a inadequação do procedimento licitatório escolhido, levantando questionamentos sobre a conformidade com os princípios da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, estabelece diretrizes específicas que podem não estar sendo observadas no presente caso. A necessidade de expertise e conhecimento especializado para a execução dos projetos delineados na planilha anexada ao edital demonstra que a atividade se enquadra nessa definição. Em relação à forma de disputa, a lei permite a utilização do diálogo competitivo para contratações em que a Administração Pública necessite definir a solução mais adequada para satisfazer suas necessidades. A utilização de procedimento diverso, sem a devida justificativa, pode configurar restrição à competitividade e direcionamento da contratação.

A aparente tentativa de contratar serviços de natureza intelectual por meio de um procedimento licitatório inadequado pode comprometer a qualidade dos projetos a serem desenvolvidos e gerar prejuízos ao erário, justificando a necessidade de uma análise mais aprofundada por parte dos órgãos de controle.

## **II-f Da Tentativa de Descaracterização da Contratação como Obra de Grande Vulto**

A análise do edital em questão revela uma possível tentativa de descaracterização da contratação como obra ou serviço de engenharia de grande vulto, visando, em tese, a simplificação do processo licitatório. Tal manobra, contudo, não se sustenta diante da materialidade do objeto licitado, que, em sua essência, configura uma contratação de grande magnitude, atraindo, por conseguinte, as exigências e formalidades específicas previstas na Lei nº 14.133/2021 para essa modalidade. A complexidade técnica, o elevado valor estimado e o impacto significativo da obra no interesse público são elementos que, em conjunto, desautorizam a aplicação de um regime licitatório simplificado, sob pena de comprometer a transparência, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A lei define obra ou serviço de engenharia de grande vulto como aqueles cujo valor estimado seja superior a R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais). A superação desse patamar financeiro, por si só, já impõe a observância de procedimentos licitatórios mais rigorosos, com a exigência de estudos técnicos preliminares aprofundados, projetos executivos detalhados, análise de riscos e mecanismos de controle mais eficientes. A não observância dessas disposições legais acarreta a nulidade do procedimento licitatório.

A tentativa de descaracterização da licitação como obra de grande vulto, caso comprovada, configura uma afronta à Lei nº 14.133/2021, comprometendo a legalidade e a legitimidade do certame. A consulente, nesse contexto, possui o direito de impugnar o edital, buscando a adequação do procedimento licitatório às exigências legais aplicáveis às contratações de grande vulto, com o objetivo de garantir a igualdade de condições entre os licitantes, a transparência na gestão dos recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

## **II-g Da Desproporcionalidade da Exigência Cumulativa de Índices Financeiros e Capital Mínimo**

A exigência cumulativa imposta no edital em questão, que demanda a comprovação simultânea de três índices financeiros superiores a 1 (um), aliada à imposição de capital mínimo de 10% do valor estimado do contrato caso os índices não sejam atendidos, configura, em análise preliminar, uma restrição desproporcional e desarrazoada à competitividade do certame, em prejuízo da Administração Pública e dos princípios que regem as licitações. Tal exigência, ao elevar demasiadamente o patamar de qualificação econômico-financeira, obstaculiza a participação de empresas de médio porte e até mesmo de grande porte, que, embora possuam capacidade técnica e operacional para executar o objeto contratual, podem não atender a todos os índices e critérios estabelecidos de forma tão rigorosa.

A lei estabelece que a comprovação da qualificação econômico-financeira deverá ser demonstrada de forma objetiva, conforme parâmetros definidos no edital, admitindo-se, entre outros, os índices contábeis de rentabilidade, de solvência e de liquidez. Contudo, a mesma lei veda expressamente a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de capacidade econômico-financeira, o que parece ser o caso em tela. A imposição simultânea de múltiplos índices elevados, combinada com a exigência de capital mínimo, desvirtua o propósito da habilitação, transformando-a em barreira de acesso injustificada.

O Tribunal de Contas da União há muito pacificou o entendimento sobre o tema:

SÚMULA Nº 275 TCU - Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, **de forma não cumulativa**, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços

Outro não é o comando legal:

Lei 14133, artigo 69

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo **OU** de patrimônio

líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

A manutenção da exigência tal como formulada pode comprometer a competitividade do certame e, por conseguinte, o interesse público, uma vez que impede a participação de empresas qualificadas e aptas a executar o contrato, em detrimento da obtenção das melhores condições para a Administração.

#### **II-h Ausência de procedimento para convocação para assinatura da ata**

Não consta em local algum do Edital o procedimento de convocação do licitante vencedor para assinatura da ata, compreendido como o prazo e forma de convocação do licitante declarado habilitado para que assine a ata de registro de preços devidamente atualizada.

Logo, a licitação tem uma lacuna insanável por meio de simples esclarecimento em relação a este ponto, ao passo que os demais interessados na licitação ver-se-ão prejudicados, tendo que aguardar *ad eternum* a convocação, sem qualquer parâmetro de tempo, sequer sendo possível discutir a razoabilidade ou não deste prazo, tampouco apresentar protestos e ver-se habilitados caso o vencedor não apresente a minuta assinada.

#### **II-i Ausência de previsão para adesão dos licitantes ao preço vencedor**

Outro ponto que fulmina a realização do pregão nos termos atuais do Edital em questão, é a flagrante inobservância da Lei de Licitações no que diz respeito a permitir que os fornecedores licitantes exerçam seu direito de aderir a Ata de Registro de Preços, conforme previsão do inciso VI do artigo 82 da Lei 14.133/2021:

*"Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:*

(...)

*VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;"*

Fica claro que o próprio edital falha ao não atender as exigências mínimas trazidas pela legislação aplicável, visto que **não prevê a possibilidade de que os licitantes que não vencerem o certame assinem também a ata, aceitando o preço vencedor.** Agravado, como já dito, pelo fato de que o edital não prevê, ainda, em nenhum momento o prazo para que o Órgão Público proceda a convocação do licitante vencedor para a assinatura da Ata de Registro de Preços.

### **III. DOS PEDIDOS**

Em razão dos fatos acima explanados, denota-se que as irregularidades no Edital ocasionam latente cerceamento de direito para eventuais empresas interessadas em participar do certame, uma vez que é temerário para as empresas apresentar proposta em razão das exigências desnecessárias, sem qualquer justificativa técnica e que prejudicam eventuais licitantes.

Portanto, vê-se que a manutenção do edital na forma que se encontra fere a competitividade do certame, bem como a inobservância da Lei de Licitações conduz a flagrantes ilegalidades, que caso não sejam atendidas por meio desta Impugnação, serão levadas para a atenção do Poder Judiciário e órgãos de Controle.

Desta feita, inequívoca que a única medida a ser tomada é o adiamento da sessão, a fim de que a presente impugnação seja analisada e sejam realizadas as adequações necessárias no Edital.

Diante do exposto, requer:

Em razão do risco latente de cerceamento de direitos, seja a sessão adiada;

Seja recebida a presente IMPUGNAÇÃO, CONHECIDA e PROVIDA, para que, ao final, esta Douta Comissão de Licitação promova as alterações necessárias no edital, dentre elas, a correção e

republicação do Edital para: Fazer constar o procedimento de convocação do licitante vencedor para assinatura da ata;

Previsão da possibilidade dos demais licitantes em aderirem a ata de registro de preços assinada pelo vencedor;

Retificar os demais itens do edital que restringem a participação tais como a exigência de capacidade técnica para base betuminosa proveniente de recicláveis, bem como as exigências cumulativas de capital social mínimo e índice de liquidez.;

Supressão da exigência de aval da administração para substituição do responsável técnico;

Apresentar com detalhes, sanando a omissão, planilha de composição orçamentária, justificando os quantitativos;

Alterar a forma de contratação, pois trata-se claramente de contratação de grande vulto;

c) Seja determinada a republicação do Edital com nova data para o certame e, observados os prazos previstos na legislação, com as alterações aqui pleiteadas.

Assim, por ser justo e totalmente razoável, espera-se por um parecer favorável quanto a pretensão requerida.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Jordan Gouvêa Borrill

Advogado

OAB/SP 518.541