

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL, ESTADO DE SÃO PAULO,**

---

**Pregão Eletrônico: nº 15/2025**

**Objeto: Registro de preços para a prestação de serviços de melhoramento, limpeza, conservação e recuperação de áreas verdes ajardinadas, margens de córregos, terrenos particulares sob notificação da fiscalização municipal, canteiros de ruas e avenidas, em atendimento a prefeitura municipal de pilar do sul/SP**

---

**27.194.081 JOSE ANTONIO DE OLIVEIRA MAIA,**

empresa de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda sob o n.º 27.194.081/0001-640, com sede no Sítio Primavera, s/n.º, Bairro Turvo dos Antunes, Município de Pilar do Sul, Estado de São Paulo, CEP: 18.185-000; por intermédio do titular o Sr. José Antônio de Oliveira Maia, brasileiro, casado, empresário, portador da Cédula de Identidade (RG) n.º 24.638.596-0 SSP/SP e inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda sob o n.º 134.215.828-82, residente e domiciliado no Sítio Primavera, s/n.º, Bairro Turvo dos Antunes, Município de Pilar do Sul, Estado de São Paulo, CEP: 18.185-000; vem, respeitosamente perante Vossa Senhoria, promover a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO nº 15/2025, o que faz com os fundamentos a seguir aduzidos.



## I. PRELIMINARMENTE

Prima facie, cumpre observar que a empresa impugnante é parte legítima para a presente impugnação, afinal o Edital do certame, no item 10.1, confere tal prerrogativa aos licitantes. No presente momento, porém, não tendo havido sequer a habilitação, há de ser admitida a legitimidade de todos os agentes econômicos que apresentem afinidade com o objeto da licitação, isto é, os potenciais licitantes.

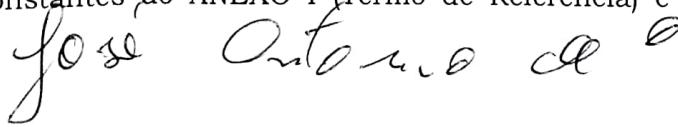
Ademais, a Lei nº 8.666/93, em seu parágrafo § 1º, art. 41, estabelece que qualquer cidadão poderá impugnar os termos do Edital, pelo que, sem maiores razões, não há de ser afastada a legitimidade das pessoas jurídicas, o que se diz em atenção à própria lógica do instituto da licitação.

Noutro pórtico, dúvidas não há acerca da tempestividade da presente irresignação, uma vez que protocolizada dentro do prazo previsto no retro citado § 2º do art. 41 da Lei de Licitações.

Ora, a impugnação deve ser enviada até “03 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da Sessão Pública, deste Pregão”, de forma que, estando a sessão pública aprazada para o dia **15 de maio de 2025**, tempestiva é a impugnação apresentada.

## II. ESCORÇO FÁTICO E IRREGULARIDADES DO EDITAL

O Edital ora impugnado visa o “Registro de preços para a prestação de serviços de melhoramento, limpeza, conservação e recuperação de áreas verdes ajardinadas, margens de córregos, terrenos particulares sob notificação da fiscalização municipal, canteiros de ruas e avenidas, em atendimento a prefeitura municipal de pilar do sul/SP”, de acordo com as especificações, condições de fornecimento e quantitativos estimativos constantes do ANEXO I (Termo de Referência) e demais condições descritas



neste Edital, estabelecendo com as empresas que oferecerem os melhores lances em cada lote, ao final do certame, a contratação do objeto licitado.

Ocorre que, após fazer o cotejo do indigitado instrumento editalício com as disposições legais aplicáveis à espécie, observou a impugnante algumas desarmonias que necessitam correção por parte da Comissão de Licitação, especificamente no tocante aos princípios que norteiam os certames licitatórios.

Verificando o referido instrumento convocatório, observou-se que fora implementada uma sistemática em que os licitantes oferecerão um valor para o lote, comprometendo-se em fornecer todos os itens consignados no lote.

Contudo, o que anima a presente manifestação é a constatação de que, notadamente a todos os grupos, há itens que envolvem diferentes segmentos, quais pintura de meio fio com fornecimento de material e aplicação; capina manual, capina química, roçada manual e roçada mecanizada.

Com mais precisão, cumpre destacar que o lote 1 ou lote único, são tipicamente fornecidos por empresas de ramos parecidos, contudo de sub ramos diferente, haja vista que não necessariamente quem realiza capina manual também realiza a capina química, como é o caso da impugnante que realiza a capina manual e a roçada manual, mas não realiza a pintura de meio fio.

Veja, Nobre Pregoeiro, que se tratam de ramos comerciais bastante divergentes, não havendo, portanto, qualquer correlação com a produção de tais itens entre as empresas deste segmento.

Nesse desiderato, a ora impugnante, empresa especializada na roçada e capina manual, vislumbrou um completo óbice a sua participação no aludido certame, haja vista que, dentre os serviços que serão

*José Otávio de O —*

fornecidos, são pertinentes ao seu ramo comercial, entretanto outros não. Acredita-se, inclusive, que esta seja também a situação de muitos outros potenciais licitantes.

Assim, como será argumentado com maior percussão, não há que se olvidar que a situação apresentada implicará em uma onerosidade excessiva ao objeto licitado, tendo em vista que os princípios da concorrência e da economicidade restam flagrantemente fulminados.

Isto posto, respaldado nos referidos princípios, a impugnante com arrimo na legislação pátria visa através desta manifestação afastar o suposto óbice, assegurando que o certame seja mais competitivo, de forma que traga propostas mais vantajosas a esta Prefeitura.

### **III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

A Constituição Federal disciplina de forma imperiosa a previsão da realização de licitações públicas para a contratação de serviços e aquisição de materiais, introduzindo comandos normativos devidamente respaldados por meio de princípios basilares a seguir elucidados.

Faz-se de bom alvitre consignar a disposição do caput do artigo 37 da Lei Maior, cuja redação prevê, além da obrigatoriedade da realização de certames licitatórios, o comando da observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, senão, vejamos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Desta forma, face aos princípios mencionados, é de suma importância transcrever as brilhantes palavras proferidas pelo ilustre professor Celso Antonio Bandeira de Melo, vejamos:

*José Renan de O*

“A licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso(pois a instauração de competição entre os ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.” ( Curso de Direito Administrativo, 27<sup>a</sup> Edição, Ed. Malheiros, Página 526).

Em seu turno, a legislação infraconstitucional traz em seu texto normativo outros princípios que contribuem ainda mais com o comando principiológico que a Constituição Federal, por meio de seu legislador veio a preservar nas licitações públicas.

Importa trazer à baila as disposições do artigo 3º da Lei de licitações e contratos administrativos, vejamos:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Estes também é o entendimento da doutrina e da jurisprudência, vejamos senão:

“Tal fato resulta na restrição da participação de licitantes que poderiam apresentar propostas mais vantajosas para a administração, se a adjudicação fosse por lotes compostos de itens de mesma natureza. Além disso, especificamente no caso do registro de preços e adjudicação a partir do menor preço por lote, recomendável a estipulação de preços máximos unitários a serem admitidos, com o escopo de evitar que o agrupamento dos itens em lotes seja utilizado como facilitador do “jogo de planilha”. Contudo, vale o alerta de que, via de regra, a jurisprudência desta Corte é firme ao não admitir a desclassificação de propostas com base em preço unitário, quando o critério de julgamento adotado for o de menor preço global. (TCs. 2033/010/07 e 1069/010/08). A recomendação de imposição de preços máximos unitários a serem admitidos apenas é possível, frise-se, no caso de registro de preços e adjudicação a partir do menor preço por lote.”

Faz-se de necessário uma abordagem percuciente da aplicação dos referidos princípios, correlacionando-os com a situação do ora impugnante, de forma a elucidar o direito líquido e certo ora prejudicado.

*José Ponteiro de 6*

### **a) PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES**

O sobredito princípio é de fundamental importância para a verificação do direito líquido e certo do ora impetrante, servindo inclusive de matriz para os diversos princípios que regem as licitações públicas.

Ora, sua previsão é cabalmente expressa no texto constitucional e infraconstitucional, de forma que o comando normativo não é de apenas tratar todos igualmente na realização do certame, mas assegurar a todos e quaisquer interessados as condições necessárias para firmarem contratos a Administração Pública.

Perquirindo ainda mais a legislação infraconstitucional, qual seja a lei 8.666/93, é vedado em ato convocatório do certame quaisquer cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório.

In casu, correlacionando com a realidade vivida pelo impugnante, tem-se que a Administração visa a contratação dos subitens 2 e 4, serviços de grande pertinácia para com o segmento comercial, possibilitando inclusive o fornecimento do serviço requerido em melhor qualidade e preço, dada sua especialização nos serviços e sua sede estar no município.

É sabido que na presente manifestação não é possível a instrução cognitiva para averiguar valores de mercado, nem tampouco qualidade dos serviços e materiais oferecidos, entretanto, a obrigação de que cada licitante cote todos os itens da referida licitação certamente restringirá a participação de um número significativo de potenciais empresas, circunstância esta que fere gravemente o princípio da concorrência nas licitações.

Noutro pórtico, deve-se destacar que apenas um seletivo grupo de empresas licitantes que venham a catar preços em todos os objetos licitados para honrar com o compromisso firmado em contrato administrativo,

*José Entençô*

certamente realizarão subcontratações com outras empresas, implicando com isso uma onerosidade completamente dispensável ao erário.

Nesse sentido, faz-se de grande importância destacar a grande possibilidade de que os princípios constitucionais da igualdade e concorrência aplicados aos certames licitatórios estejam sendo desrespeitados, em face de um evidente óbice a ampla participação de licitantes.

**b) DA OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NO EDITAL IMPUGNADO.**

Prima facie, a impessoalidade é um princípio que admite múltiplas formas de aplicação, e na presente impugnação tem-se em vista perquirir o dever da isonomia em face dos particulares, conformidade com o interesse público, manifestados pelo ato da elaboração do instrumento convocatório pelos agentes públicos.

Perante o esforço aduzido, evidencia-se que esta comissão competente para a elaboração dos certames no ente impetrado, adotou uma postura conveniente para a realização de um certame licitatório de forma mais simplificada, em detrimento de uma maior abertura à participação de licitantes que tem por objetivo cotar alguns dos itens que serão licitados.

A elaboração do edital englobando uma série de serviços e fornecimento de bens torna o certame mais simples, e menos dispendioso quanto ao aspecto do tempo, haja vista que a contratação com diversos licitantes onera em um pouco mais de labor para a formalização de mais de um contrato.

Tendo em vista a opção pela elaboração em comento, é evidente os prejuízos a preservação da competitividade entre os licitantes, de forma que, se caso se procedesse com a fragmentação dos objetos em lotes

*fora Entorno*

separados proporcionaria condições para que se tenha um número maior de propostas a serem analisadas para cada item, e dentre todas elas, selecionar a que mais beneficiar a administração.

Noutro pórtico, importa ressaltar que a reunião dos objetos em um único lote é uma prática usual e benéfica nas licitações públicas, somente quando reunidos objetos, em um lote, de segmentos semelhantes.

No caso em tela, é flagrante o desrespeito ao princípio da competitividade, que não é regra absoluta, mas que o ato administrativo, como já fora consignado em linhas passadas, reuniu diversos segmentos incompatíveis, privilegiando por outro lado, licitantes que possuem a capacidade técnica exigida pelo edital, atestada certamente por fornecer diversos objetos através de subcontratações com outros fornecedores.

Desta forma, o edital tal como está publicado favorece certos licitantes, aqueles que atendam às exigências quanto à documentação de atestado de capacidade técnica, e que, mais uma vez por excesso de zelo transcreve-se, restringe o direito líquido e certo dos licitantes, e do ora impetrante, a apresentar sua proposta para a administração pública dentro de determinado segmento.

Cumpre, portanto, lembrar do interesse público em contratar a proposta mais vantajosa e benéfica para a Administração, de forma que seja valorizado a economicidade nas compras públicas.

**c) DO DEVER LEGAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM RESPEITAR O PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE EM LICITAÇÕES PÚBLICAS E A REGRA DO FRACIONAMENTO DE ACORDO COM A DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE.**

*Jose' Entomo*

É cediço que a Administração Pública tem o dever de transparecer nos comandos normativos do edital o respeito principalmente ao princípio da competitividade.

O referido princípio representa a natureza dos certames licitatórios, principalmente na modalidade do pregão, uma vez que o maior número de licitantes certamente proporciona um ambiente de concorrência entre as propostas ofertadas, assim a sua interpretação não pode conduzir a atos que acabem por malferir o próprio escopo do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.

A legislação que rege os procedimentos licitatórios é clara nesse dever, vejamos:

Art. 23 - As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...) § 1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

O ilustre professor Marçal Justen Filho, também já se manifestou sobre o tema do fracionamento do objeto licitado, vejamos:

"O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica (...).

(...) Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o

*for Rato*

fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade).  
(...)"

"(In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. SP: Dialética, 2005, p. 207).

Os itens devem ser compatível com o objeto, eis que diante de objetos distintos, é prejudicial à Administração Pública uma vez que prejudica a competitividade alijando interessados que não atuam em segmentos distintos.

Neste sentido a Súmula n.º 247 da Egrégia Corte de Contas é taxativa:

**"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não disponha de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas**, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

(grifou-se)

Assim, se houver separação dos produtos dentro do objeto a administração estará obedecendo o que preconiza o art. 3º da Lei de Licitações. A saber:

"Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade**, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."

(grifou-se)

Ademais o §1º, inc. I do referido art. estabelece que:

"§ 1º **É vedado** aos agentes públicos:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos

*José Antônio*

licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;”

(grifou-se)

Em seu turno, há diversos julgados que versam sobre o mesmo entendimento, vejamos alguns:

A Administração deve, também, promover a divisão em lotes do objeto licitado, quando disso resultar aumento da competitividade entre interessados e for ela economicamente e tecnicamente viável. Acórdão 607/2008 Plenário (Sumário)

Em sendo possível a divisão do objeto da licitação, é necessária a previsão de adjudicação por itens distintos, em vista do que preceitua os 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 595/2007 Plenário (Sumário)

Divida a licitação no maior número de lotes, sempre que for possível, de forma a conferir maior competitividade ao certame. Acórdão 2836/2008 Plenário

Diante do exposto até este ponto, amparado por comandos legais pertinentes ao tema, bem como da jurisprudência e entendimento doutrinário, deve-se destacar o direito líquido e certo do ora impugnante de participar da referida licitação, devendo ser retirado qualquer óbice que venha a frustrar o caráter competitivo das licitações públicas.

#### IV. CONCLUSÃO

**A tais razões, portanto, e tendo em vista o que os argumentos expostos acima asseguram, REQUER o provimento da presente IMPUGNAÇÃO para determinar a separação dos itens.**

Termos em que, pede e espera deferimento.

Pilar do Sul/SP, 09 de maio de 2025.



**27.194.081 JOSE ANTONIO DE OLIVEIRA MAIA**  
**José Antônio de Oliveira Maia**