Impugnação Administrativa

Estado de Sergipe

SUPERINTENDENCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO

Pregão Eletrônico Nº 056/2026

Processo Administrativo Nº: 42.928/2026

MARCOPOLO S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **88.611.835/0018-77**, com sede na Rua Irmão Gildo Schiavo, nº 110, Pavilhão 03, Bairro São Cristóvão, Caxias do Sul/RS, endereço no qual recebe notificações e demais comunicações oficiais, doravante denominada **IMPUGNANTE**, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento na **Lei Federal nº 14.133/2021**, nas disposições do instrumento convocatório e demais normas aplicáveis, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL DE LICITAÇÃO

em face de disposições do instrumento convocatório que, nos termos adiante demonstrados, contêm **inconsistências e exigências que demandam necessária revisão**, por comprometerem a **isonomia, a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa**, além de impor condições que não se mostram adequadamente compatíveis com a realidade técnica e mercadológica do objeto licitado.

A presente impugnação não pretende afastar requisitos necessários à adequada satisfação do interesse público, mas assegurar que as exigências do certame permaneçam **tecnicamente justificadas, proporcionais à necessidade administrativa e compatíveis com a efetiva realidade do mercado**, preservando-se a legalidade do procedimento e a mais ampla competição possível.

(1) Considerações Iniciais de Direito

1.1. A presente **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA** encontra fundamento expresso no **art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021**, que assegura legitimidade a qualquer pessoa para impugnar o instrumento convocatório diante de irregularidade na aplicação da Lei:

> **Lei Federal nº 14.133/2021**
>
> **Art. 164.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

1.2. O próprio instrumento convocatório reproduz essa garantia ao estabelecer:

> **Edital de Licitação**
>
> **12.1. 2.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021 ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis, antes da data da abertura do certame;**

1.3. Portanto, sendo a presente manifestação apresentada dentro do prazo estabelecido pela legislação e pelo instrumento convocatório, encontram-se plenamente satisfeitos os requisitos de **legitimidade e tempestividade**, impondo-se seu regular conhecimento, processamento e julgamento.

1.4. O exercício da competência administrativa para definir as condições da contratação encontra limites nos princípios e regras estabelecidos pela própria legislação. Nesse sentido, dispõe o **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**:

> **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade,** da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do **julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade**, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável [...].

1.5. A norma é inequívoca: **a definição do objeto e de suas especificações técnicas não constitui prerrogativa administrativa ilimitada**. Toda exigência editalícia deve possuir pertinência com a necessidade concreta da Administração, ser tecnicamente justificável e guardar proporcionalidade com o resultado pretendido.

1.6. A Lei nº 14.133/2021 não se limita a enunciar a competitividade como princípio. O **art. 9º, inciso I, alíneas "a" e "c"**, estabelece vedação expressa à adoção de condições capazes de restringir injustificadamente a disputa:

> **Art. 9º** É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
>
> **I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que**:
>
> **a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
>
> [...]
>
> **c)** sejam **impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.**

1.7. Assim, embora seja legítimo à Administração estabelecer características técnicas necessárias ao atendimento de sua demanda, **não lhe é permitido converter especificações técnicas em barreiras injustificadas à competição**.

1.8. Sempre que determinada característica restringir o universo de soluções aptas ao fornecimento, deverá existir **justificativa técnica concreta, pertinente e proporcional** capaz de demonstrar sua efetiva necessidade para a satisfação do interesse público.

1.9. A preservação da competitividade não constitui interesse exclusivo dos licitantes. Trata-se de condição necessária para que a própria Administração alcance os resultados pretendidos pela licitação.

1.10. Nesse sentido, estabelece o **art. 11, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021** que o processo licitatório tem por objetivos:

> **I –** assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
>
> **II –** assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

1.11. Portanto, **quanto maior a restrição injustificada ao universo de potenciais fornecedores, menor será a competição e, consequentemente, menor a possibilidade de obtenção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração**.

1.12. É precisamente sob essa perspectiva que devem ser examinadas as exigências questionadas nesta Impugnação.

1.13. Conforme será tecnicamente demonstrado nos tópicos seguintes, o instrumento convocatório contém especificações que merecem revisão quanto à sua **necessidade, pertinência, proporcionalidade e repercussão sobre a competitividade do certame**.

1.14. Não se pretende afastar requisitos indispensáveis à adequada execução do objeto, tampouco substituir a avaliação técnica da Administração pela conveniência particular da **IMPUGNANTE**. Pretende-se, ao contrário, assegurar que cada limitação imposta ao mercado esteja efetivamente amparada por **necessidade administrativa objetivamente demonstrável e justificativa técnica suficiente**.

1.15. Por essa razão, considerando a natureza eminentemente técnica das matérias suscitadas, requer-se que os pontos impugnados sejam submetidos também à apreciação do **setor requisitante e/ou da área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência**, para manifestação expressa e fundamentada.

(2) Dos Fatos

2.1. Trata-se de procedimento licitatório, sob o critério de julgamento de **menor preço**, destinado à **Aquisição de 36 (TRINTA E SEIS) ÔNIBUS, MODELO BÁSICO, URBANO, NOVOS, ZERO KM, EQUIPADOS COM CÂMBIO AUTOMÁTICO E MOVIDOS A ÓLEO DIESEL, conforme as condições e exigências estabelecidas neste edital.**

DO APONTAMENTO

LARGURA INTERNA <u>MÍNIMA</u> DE 2,47M

2.2. A exigência editalícia que estabelece **largura interna mínima de 2,47 m** merece revisão, pois adota parâmetro dimensional excessivamente específico sem que esteja demonstrada, de forma objetiva, a sua indispensabilidade para o atendimento da necessidade da Administração.

2.3. Em veículos destinados ao transporte coletivo urbano, **cada fabricante desenvolve sua carroceria segundo projeto construtivo próprio**, contemplando diferentes soluções de engenharia, layout interno, estrutura, revestimentos, disposição dos componentes e aproveitamento do espaço. O que deve orientar a especificação pública não é a reprodução de uma dimensão particular de determinada solução comercial, mas o **atendimento às normas técnicas aplicáveis, à capacidade de passageiros, à segurança, à acessibilidade e às condições operacionais pretendidas pela Administração**.

2.4. Esse entendimento, inclusive, encontra respaldo no próprio Estudo Técnico Preliminar. A Administração expressamente consignou que as especificações deveriam ser formuladas, sempre que tecnicamente possível, por **"parâmetros objetivos de desempenho, funcionalidade, segurança, capacidade, durabilidade e qualidade"**, evitando características construtivas excessivamente específicas sem relação direta com a necessidade administrativa ou cuja

indispensabilidade não possa ser tecnicamente demonstrada. O próprio ETP afirma, ainda, que se deve preservar a competitividade e evitar características capazes de restringir injustificadamente o universo de fornecedores.

> 1.12. A Administração buscará, portanto, compatibilizar a aquisição de veículos tecnologicamente atuais e adequados ao horizonte de **utilização da frota com a preservação da competitividade do certame**, evitando tanto a aquisição de soluções tecnicamente inadequadas ou defasadas quanto a imposição de características que **possam restringir injustificadamente o universo de fornecedores**.

2.5. É justamente o que ocorre no presente caso.

2.6. A **IMPUGNANTE dispõe de veículo cuja carroceria possui largura interna de 2,42 m,** ou seja, diferença de apenas **5 centímetros** em relação aos 2,47 m estabelecidos. Tal característica não impede o veículo de atender às normas técnicas aplicáveis e tampouco compromete, por si só, sua capacidade operacional, segurança, acessibilidade ou aptidão para o transporte da quantidade de passageiros exigida.

2.7. Não se mostra razoável, portanto, **afastar uma solução tecnicamente apta por uma diferença dimensional de apenas 5 cm**, sobretudo quando não está demonstrado no instrumento convocatório qual ganho operacional, funcional ou de segurança seria obtido especificamente com os 2,47 m, em detrimento de uma carroceria com 2,42 m.

2.8. A questão é particularmente relevante porque o próprio ETP determina a observância da **ABNT NBR 15570:2021**, relativa aos veículos destinados ao transporte coletivo urbano de passageiros, bem como da **ABNT NBR 14022:2024**, referente à acessibilidade.

2.9. Assim, **se diferentes projetos de carroceria atendem às normas técnicas e regulamentares aplicáveis e comportam adequadamente a capacidade de passageiros pretendida, não existe razoabilidade em transformar uma diferença de centímetros em barreira de acesso ao certame**.

2.10. A Administração deve avaliar o **resultado funcional da solução**, e não eleger determinada arquitetura construtiva como condição absoluta de participação. Em outras palavras, interessa saber se o ônibus transporta adequadamente a quantidade de passageiros exigida, se proporciona segurança, acessibilidade, conforto, circulação interna e condições adequadas de

operação e se atende às normas aplicáveis e não se determinado fabricante adotou exatamente 2,47 m de largura interna em seu projeto.

2.11. A manutenção da exigência, **sem demonstração técnica concreta de sua indispensabilidade**, produz efeito restritivo e potencialmente direcionador, porque privilegia fabricantes cujos projetos coincidem com essa medida específica e exclui outros veículos tecnicamente adequados apenas em razão de diferenças naturais de projeto industrial.

2.12. E há uma contradição que precisa ser enfrentada pela Administração: o próprio ETP declara que pretende **"evitar [...] a imposição de características que possam restringir injustificadamente o universo de fornecedores"**. Não seria coerente estabelecer essa premissa na fase de planejamento e, posteriormente, manter uma medida construtiva específica que exclui solução concorrente por apenas **5 cm**, sem demonstrar tecnicamente por que esses centímetros seriam indispensáveis à finalidade pública.

2.13. Diante disso, requer-se a **retificação da especificação**, estabelecendo-se:

2.14. Largura interna mínima: 2,40 m, observadas as normas técnicas e regulamentares aplicáveis ao veículo e mantidos os demais requisitos de capacidade, segurança, acessibilidade e funcionalidade estabelecidos no edital.

2.15. A alteração proposta **não representa redução da qualidade do objeto**, mas adequação da especificação à realidade do mercado, permitindo que diferentes fabricantes, com distintos projetos construtivos, possam competir em igualdade de condições, desde que demonstrem o pleno atendimento às necessidades da Administração.

2.16. Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção da largura interna mínima de **2,47 m**, requer-se que apresente **justificativa técnica objetiva, motivada e demonstrável**, indicando especificamente por que um veículo com largura interna de **2,42 m**, ainda que atendente às normas aplicáveis e aos requisitos funcionais e de capacidade do edital, seria tecnicamente inadequado à operação pretendida, bem como qual necessidade concreta da Administração exige exatamente os 2,47 m.

2.17. Sem essa demonstração técnica, a manutenção da medida deixa de representar requisito funcional do objeto e passa a constituir barreira dimensional à competição, incompatível com a igualdade entre os licitantes, a ampliação da disputa e a busca da proposta mais vantajosa.

2.18. Cumpre destacar, ainda, aspecto de extrema relevância para a análise da competitividade: **não se identifica, atualmente, na cadeia comercial brasileira, veículo homologado e regularmente ofertado no mercado que possua largura interna mínima de 2,47 m nas condições estabelecidas pelo instrumento convocatório**. Trata-se, portanto, de parâmetro que, além de excessivamente específico, mostra-se **desconectado das configurações efetivamente disponíveis no mercado nacional**, podendo tornar a própria especificação inexequível ou restringir severamente o universo de potenciais fornecedores. Se a Administração possui estudo de mercado que demonstre a existência de veículo homologado, comercialmente disponível e capaz de atender exatamente aos **2,47 m de largura interna**, deverá identificá-lo e demonstrar tecnicamente a origem e a necessidade desse parâmetro; do contrário, sua manutenção representa **restrição injustificada à competitividade**, especialmente diante da existência de soluções, como a da IMPUGNANTE, com **2,42 m de largura interna**, plenamente adequadas às normas técnicas e à finalidade operacional pretendida.

(3) Da Jurisprudência e Doutrina

1. TCU – Acórdão nº 764/2025 – Plenário

Processo: TC 018.233/2024-1
Relator: Ministro Jorge Oliveira
Sessão: 02/04/2025
Órgão: CREA/SP
Fundamento: Lei nº 14.133/2021, especialmente art. 9º, I, “a”.

O Tribunal constatou que determinadas especificações do edital somente poderiam ser atendidas por equipamentos de um fabricante específico. No item 9.4 do próprio acórdão, o TCU determinou ciência ao órgão acerca da:

“restrição à competitividade e direcionamento do certame” em razão de especificações atendidas somente por determinado fabricante.

O TCU também apontou como irregular a ausência, nos estudos técnicos preliminares, da identificação dos diferentes modelos disponíveis no mercado capazes de atender à necessidade da Administração e, principalmente, **da justificativa para requisitos que restringiam a competitividade**.

Fonte oficial: Tribunal de Contas da União – Acórdão 764/2025-Plenário, código eletrônico **AC-0764-10/25-P**. Consultar documento oficial do TCU

2. TCU – Acórdão nº 1.065/2024 – Plenário

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
Sessão: 29/05/2024
Área: Licitação
Tema: Competitividade – Restrição.

"Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante."

O Tribunal também registra que cláusulas potencialmente restritivas precisam estar fundamentadas em estudos prévios que demonstrem que aquelas condições são necessárias às **necessidades específicas da Administração**, sejam elas técnicas ou econômicas.

Fonte oficial: Jurisprudência Selecionada do Tribunal de Contas da União – **Acórdão 1.065/2024-Plenário**. Consultar jurisprudência oficial do TCU

3. TCU – Acórdão nº 2.129/2021 – Plenário

No processo, o TCU examinou Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo exigências técnicas sem fundamentação suficiente. Entre as irregularidades identificadas estava:

“detalhamento excessivo dos itens licitados” que contribuiu para a restrição à competitividade.

Fonte oficial: Tribunal de Contas da União – **Acórdão 2.129/2021-Plenário**. Consultar inteiro teor oficial do Acórdão 2.129/2021

4. Marçal Justen Filho

Autor: Marçal Justen Filho
Obra: *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*
Referência localizada: 16ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 301.

Em passagem reproduzida em documento oficial do Comprasnet, o autor ensina que a Administração deve estabelecer as características relevantes e o **padrão mínimo de qualidade necessário**, evitando transformar determinada característica particular em fator injustificado de exclusão.

“Qualquer exigência que produza efeito restritivo de participação no certame somente será válida quando indispensável”

O autor prossegue explicando que cabe à Administração demonstrar essa indispensabilidade, evidenciando que um objeto sem aquela característica seria inadequado à satisfação do interesse público.

5. Ronny Charles Lopes de Torres

Autor: Ronny Charles Lopes de Torres
Obra: *Leis de Licitações Públicas Comentadas*
Editora: JusPodivm.

A doutrina de Ronny Charles também trabalha a excepcionalidade das especificações capazes de reduzir a competição. Em manifestação do **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, sua doutrina é utilizada justamente em discussão envolvendo especificações potencialmente direcionadoras.

O ponto central é que até mesmo uma exigência de exclusividade ou especificidade que contrarie a competitividade somente pode ser admitida em **situações justificadas**, não podendo decorrer de escolha arbitrária da Administração.

Essa linha doutrinária converge com o princípio segundo o qual a definição do objeto pode naturalmente produzir alguma redução do universo de fornecedores afinal, nem todo produto atende a toda necessidade administrativa, mas essa redução somente se legitima quando **decorre da necessidade concreta da Administração e possui fundamento técnico**.

(4) Do Pedido de Direito

Diante de todo o exposto, considerando as inconsistências técnicas demonstradas e a necessidade de preservação da **isonomia, competitividade, proporcionalidade, eficiência, eficácia, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa**, requer-se o conhecimento e o **PROVIMENTO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO**, para que a Administração proceda à revisão das especificações técnicas do objeto, nos seguintes termos:

a) o acolhimento da presente impugnação, reconhecendo-se que a exigência de **largura interna mínima de 2,47 m**, quando desacompanhada de justificativa técnica que demonstre sua indispensabilidade, restringe indevidamente a competitividade do certame e prejudica a participação de soluções tecnicamente aptas;

b) a consequente **retificação do Termo de Referência**, alterando-se a exigência para **largura interna mínima de 2,40 m**, desde que o veículo ofertado atenda integralmente às normas da **ABNT**, às regulamentações aplicáveis e aos demais requisitos de segurança, acessibilidade, capacidade de passageiros e desempenho estabelecidos pela Administração;

c) que a especificação seja orientada por **critérios funcionais e de desempenho**, em consonância com o próprio ETP, que determina a adoção de parâmetros objetivos e recomenda evitar características construtivas excessivamente específicas cuja indispensabilidade não esteja tecnicamente demonstrada;

d) que seja assegurada a **isonomia, a ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa**, em observância aos princípios previstos no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**, afastando-se especificação dimensional que possa restringir injustificadamente o universo de potenciais fornecedores;

e) subsidiariamente, caso a Administração decida manter a largura interna mínima de **2,47 m**, que o eventual indeferimento seja acompanhado de **motivação técnica expressa, objetiva e circunstanciada**, demonstrando a efetiva necessidade dos 2,47 m e indicando, tecnicamente, por qual razão uma carroceria com **2,42 m de largura interna**, ainda que plenamente adequada às normas e aos demais requisitos do edital, seria incapaz de atender ao interesse público perseguido;

f) constatada a necessidade de alteração da especificação, que seja promovida a **retificação do edital e de seus anexos**, com a correspondente **republicação e reabertura do prazo**, caso a modificação possa interferir na formulação das propostas, nos termos do **art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021**.

Requer-se, portanto, que uma diferença de apenas 3 centímetros, sem demonstração de qualquer prejuízo funcional, operacional ou de segurança, não seja utilizada como elemento de exclusão de fabricantes aptos, preservando-se a igualdade de condições entre os licitantes e a efetiva competição pelo objeto.

Nestes termos, requer o **DEFERIMENTO** da presente Impugnação.

CAXIAS DO SUL - RS., 09 de setembro de 2026.

SIDNEI VARGAS DA SILVA:37740270059 Assinado de forma digital por SIDNEI VARGAS DA SILVA:37740270059 Dados: 2026.09.09 09:47:36 -03'00'

MARCOPOLO S.A
Sidnei Vargas da Silva