

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 53/2026 – PROCESSO LICITATÓRIO Nº
239/2026 – PROCESSO APROVA 3944-26-IBR-CLI – REGISTRO DE
PREÇOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRUBÁ/RS

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

COUTINHO PNEUS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 49.230.882/0001-70, sediada na Rua Wally Block, nº 114, Bairro Encano, em Indaial/SC, CEP 89.086-365, vem, respeitosamente, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 13 do Edital, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL do certame em epígrafe, pelas razões fáticas e jurídicas que seguem.

A licitação possui duas finalidades precípuas, consistentes na obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público e a concessão de iguais oportunidades a todos os que pretendem contratar com a Administração Pública, em consonância ao princípio da isonomia.

Esses objetivos somente são atingidos, no entanto, diante da ampla competitividade entre todos os participantes do certame, que de maneira leal acudam à licitação, se habilitem e apresentem suas propostas exatamente como determinam as regras do Edital e a legislação pertinente à matéria.

I. DOS FATOS.

O objeto da presente licitação consiste no Registro de Preços para futura e eventual aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores, destinados à manutenção da frota de veículos, máquinas e equipamentos das Secretarias Municipais do Município de Ibirubá/RS, conforme item 1.1 do Edital.

O Edital, com fundamento na Lei Complementar nº 123/2006 e no Decreto Municipal nº 4.986/2025, prevê, nos itens 1.4 a 1.7.2, que a licitação será exclusiva para Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI), esclarecendo expressamente, no item 1.6, que o benefício *“não impede a participação de empresas de outras localidades, aplicando-se apenas a prioridade de contratação em favor das ME, EPP e MEI sediadas local ou regionalmente”*, assegurada quando a proposta local ou regional for igual ou até 10% (dez por cento) superior ao menor preço válido (item 1.6.1), considerando-se âmbito regional os municípios situados em raio de até 100 km (cem quilômetros) de Ibirubá (item 1.7.2).

Ocorre que o item 3.1 do próprio Edital contradiz essa previsão, ao dispor que *“a participação nesta licitação é restrita às Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedor Individual (MEI) LOCAL OU REGIONAL”*, convertendo, na prática, o que a legislação de regência autoriza apenas como prioridade de contratação em verdadeira exclusividade de participação por critério geográfico.

Essa contradição interna do Edital se confirma no ambiente eletrônico de disputa (plataforma BLL), que, segundo apurado pela Impugnante, impede o cadastramento de propostas por empresas sediadas fora do raio de 100 km definido no Edital, obstando, de fato, o acesso da Impugnante ao certame, ainda que esta reúna plenas condições técnicas e comerciais para o fornecimento do objeto licitado.

II. DO MÉRITO.

II.I. DA REPERCUSSÃO GERAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUANTO ÀS NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO.

Inicialmente, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 22, inciso XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública. Vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Segundo José Afonso da Silva, normas gerais *“são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre a abrangência das “normas gerais” no sistema constitucional de repartição de competência legislativa, ressalta tratar-se de conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende *“os princípios e regras destinadas a assegurar um regime jurídico uniforme [...] em todas as órbitas federativas”*.

Segundo o mesmo doutrinador, são inequivocadamente normas gerais de licitação e contratos administrativos a disciplina atinente à: (a) requisitos mínimos de validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e não obrigatoriedade de licitação; **(c) requisitos de participação em licitação**; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; e (f) regime jurídico da contratação administrativa.

Assim, considerando a competência da União para legislar acerca das normas gerais de licitação, o Tribunal de Contas da União decidiu, através da Súmula 222, que cabe aos entes federados, diante das Decisões proferidas pela Corte de Contas da União sobre regras gerais licitatórias, a adesão ao entendimento proferido pelo E. Tribunal da União acerca do tema discutido. Vejamos:

Súmula 222. As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desta forma, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, diante de um tema já debatido e pacificado pelo Tribunal de Contas da União, não podem criar incontroversas, decidindo de forma divergente.

Ocorre que, conforme previsto na Constituição Federal, somente Lei Federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade.

Assim, a Administração, ao delimitar geograficamente a participação das empresas no Pregão, age de forma contrária ao entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União que decidiu, através do julgamento da Consulta n. 017.752/2011-6, que nos Processos Licitatórios em que for conferido o tratamento diferenciado previsto no inciso I do artigo 48 da Lei Complementar n. 123/2006, não se deve restringir o universo de participantes às empresas sediadas no Estado em que estiver localizado o Órgão ou a entidade licitante. Vejamos:

[...] 9. No que tange à primeira consulta (subitem 2.1 da presente instrução), deve-se anotar que o instituto da licitação pública (art. 37, inciso XXI, da CF) tem como objetivo assegurar a igualdade de condições a todos os que desejem contratar com a administração pública. Portanto, o tratamento diferenciado a uma determinada categoria em matéria licitatória somente terá respaldo constitucional se tal medida se harmonizar com outro valor também tutelado pela Carta Magna. Com base nisso, o legislador complementar entendeu ser possível valer-se do poder de compra do Estado para promover a distribuição de riquezas e fomentar o desenvolvimento dos pequenos empreendedores por meio das mencionadas disposições da LC nº 123/2006. [...] 11. Tal entendimento é reforçado pela doutrina de Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 2009, p. 86): 'Não será válido aos Municípios e aos Estados adotarem de modo genérico a restrição da participação de sujeitos estabelecidos fora de seu território. Ou seja, admite-se a mitigação do tratamento não discriminatório entre brasileiros, tomando-se em vista a situação de penúria e pobreza em determinadas regiões. Daí não se segue a validade de restrições absolutas, generalizadoras e incondicionadas, visando a beneficiar apenas a empresas locais. Essa solução será inconstitucional'. 12. Portanto, propõe-se que este Tribunal responda ao consulente que, nos editais de licitações em que for conferido o tratamento diferenciado previsto no inciso I do art. 48 da LC nº 123/2006 e no art. 6º do Decreto nº 6.204/2007, não se deve restringir o universo de licitantes às empresas sediadas no Estado onde estiver sediado o órgão licitante. [...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer da presente

consulta [...]; 9.2. responder ao consulente que: 9.2.1. nos editais de licitação em que for conferido o tratamento diferenciado previsto no inciso I do artigo 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e no art. 6º do Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, não se deve restringir o universo de participantes às empresas sediadas no estado em que estiver localizado o órgão ou a entidade licitante; (Acórdão n. 2.957/2011 – Plenário. Relator Ministro André Luís de Carvalho. Processo n. 017.752/2011-6. Ata 49/2011 – Plenário. Brasília, sessão em 09/11/2011).

Ressalta-se que a adoção da modalidade licitatória do Pregão, mormente em seu formato eletrônico, amplia o universo de entidades empresariais interessadas em participar do certame, inclusive as enquadradas nas categorias Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, de modo a viabilizar que qualquer uma delas, sediada em qualquer ponto do território nacional, dele participe, ampliando-se a competitividade e, por conseguinte, estimulando a oferta de propostas mais vantajosas para a Administração, finalidade primordial dos Processos Licitatórios.

Conclui-se, portanto, que as Decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, acerca da ilegalidade em restringir o caráter competitivo de um Pregão às empresas sediadas local ou regionalmente, onde estiver localizado o Órgão ou a entidade licitante, terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejudgamento, devendo ser acatadas pelos Tribunais de Contas dos Estados e pelos Municípios, em face da incompetência para decidir de forma contrária à Corte de Contas da União quando as Decisões forem relativas à regra geral de licitações e contratos.

II.II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO QUANTO À EXCLUSIVIDADE DE PARTICIPAÇÃO ÀS EMPRESAS LOCAIS OU REGIONAIS.

O Órgão Público utiliza-se do Decreto Municipal n. 4.986/2025 para fundamentar o item 3.1 do Edital, exclusivo para empresas sediadas regionalmente, regulamentando o procedimento com base nas Leis Complementares n. 123/06 e 147/14, atendendo à necessidade estabelecida pela legislação mencionada quanto aos termos “local” e “regional”.

Contudo, as referidas legislações não constituem um instituto de tratamento exclusivo regional. Para que fosse possível aplicar tal critério, o tratamento deveria estar regulamentado de forma expressa, devidamente fundamentado.

Conforme mencionado no tópico anterior, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, nos termos do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Todavia, isso não significa que os Municípios não possam editar normas referentes às licitações e contratos públicos. De fato, podem. As normas municipais,

contudo, devem tratar apenas de matéria de interesse local, obedecendo-se, assim, os limites da competência legislativa dos Municípios para legislar sobre matéria de interesse local, garantindo segurança jurídica às empresas interessadas.

Nesse sentido, é o artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

LINDB. Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Ao limitar o universo de participantes em procedimentos licitatórios àqueles que estejam localizados regionalmente, a Administração estabelece pressuposto de participação em licitação, matéria que, por merecer tratamento nacional uniforme, está abrangida na definição de normas gerais de licitação, consoante explicita Marçal Justen Filho:

[...] Deve reputar-se que as normas gerais sobre licitação e contratação administrativa são aquelas pertinentes a instauração, formalização, realização e extinção de licitações e contratos, relativamente a questões cujo tratamento uniforme seja potencialmente apto a comprometer a unidade nacional. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 17).

Exercendo seu mister constitucional de guardião da Constituição da República Federativa do Brasil, conforme disposto em seu artigo 102, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.735, decidiu que somente Lei Federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito Estadual (ou Municipal), somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. Vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei

federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequilíbrios entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. [...] 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3.735, Relator Min. Teori Zavascki - Pleno, julgado em 08/09/2016).

Ao restringir a abrangência da competição em procedimento licitatório – cuja universalidade na participação é pressuposto essencial de validade – a Administração invade campo legislativo de disciplina exclusiva da União, tornando inconstitucional a regulamentação por violação à repartição constitucional de competências.

Assim, ao disciplinar normas gerais de licitação por meio de decreto municipal, a Administração de Ibirubá/RS viola o disposto no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que dispõe sobre a repartição de competências legislativas.

II.III. DA EXCLUSIVIDADE DE PARTICIPAÇÃO PARA EMPRESAS REGIONAIS EM FACE DA LEI COMPLEMENTAR N. 123/2006.

Pois bem. A prioridade regional, como o nome já diz, garante prioridade de contratação às empresas sediadas local ou regionalmente em até 10% do melhor preço válido, sendo possível a participação das empresas com sede fora da região estabelecida. Já a exclusividade permitiria a participação apenas das empresas sediadas regionalmente, excluindo todas que não possuem sede naquele local ou região.

Tem-se que cada Administração deverá regulamentar o tratamento favorecido exclusivo regional e a forma de sua aplicação com base em Lei Federal, além de estabelecer os parâmetros da referida localidade e justificar tecnicamente a necessidade de limitar a competição às empresas locais ou regionais.

Em síntese acerca da questão, vislumbra-se que a limitação da participação do certame às empresas que estejam situadas regionalmente não encontra resguardo legal, visto que, ainda que o Instrumento Convocatório trouxesse esta previsão, ele somente está autorizado a conceder a prioridade/preferência de contratação às empresas sediadas regionalmente, de acordo com a Lei Complementar n. 123/2006 e n. 147/2014, não havendo qualquer regulamentação acerca da possibilidade de aplicação do procedimento exclusivo regional.

Dispõe a Lei Complementar n. 123/2006 nos artigos 47 e 48:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito

municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: [...] §3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Desta forma, a restrição imposta pela Administração de Ibirubá/RS, tanto no item 3.1 do Edital quanto na parametrização da plataforma eletrônica BLL, não encontra validade, visto que a Lei Complementar 147/2014, que alterou a Lei Complementar 123/2006, concede apenas prioridade de contratação às empresas locais ou regionais em até 10% do melhor preço válido – tal como, aliás, reconhecido pelo próprio item 1.6 do Edital –, não sendo possível estipular exclusividade do Pregão às empresas sediadas na região apenas com a regulamentação dada por decreto municipal, ao passo que acabaria por lesar a supremacia do interesse público, consequentemente violando o princípio da legalidade.

Tal medida atinge a economicidade, posto que atenta contra a ampla competitividade e cria óbices ao alcance da equação custo-benefício, tendo em vista que, cerceada a competição, os preços tendem a ser mais elevados, gerando malefícios ao Erário.

Com isso, a restrição mencionada apenas limita o caráter competitivo do certame, de forma injustificada, atuando em divergência com a Lei Federal que rege o instituto das Licitações, especialmente ferindo a isonomia, a vantajosidade e a economicidade do procedimento, razão pela qual o item 3.1 do Edital, bem como a correspondente parametrização da plataforma BLL, estão eivados de nulidade e precisam ser retificados.

III. DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO – DA REGIONALIDADE COMO CRITÉRIO DE DESEMPATE.

Caso não seja acolhido o pedido principal de retirada integral da restrição de participação, requer-se, subsidiariamente, que a regionalidade seja aplicada tão somente como critério de desempate entre propostas, e não como condição de participação no certame.

O art. 60, §1º, inciso I, e §2º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: [...]. §1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: I – empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; [...]. §2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Tal critério, frise-se, já está expressamente previsto no próprio Edital de Ibirubá/RS, cujo item 6.20.2.1 assegura preferência, em caso de persistência do empate, às *“empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize”*.

Dessa forma, a aplicação da regionalidade apenas na fase de desempate – e não como restrição de acesso à disputa – preserva a ampla competitividade do certame, evita a elevação artificial dos preços decorrente da redução do número de concorrentes e, ainda assim, assegura o benefício às empresas locais e regionais na hipótese de persistir o empate após os demais critérios legais, em harmonia com o que já prevê o próprio instrumento convocatório.

IV. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, requer:

- a) o provimento da presente Impugnação, requerendo a retirada da restrição de participação imposta no item 3.1 do Edital e na correspondente parametrização da plataforma BLL, permitindo a participação de qualquer empresa interessada, independentemente de sua localização, mantendo-se tão somente o benefício de prioridade de contratação de até 10% (dez por cento) às ME/EPP/MEI sediadas local ou regionalmente, nos termos do item 1.6.1 do próprio Edital e do art. 48, §3º, da Lei Complementar nº 123/2006;
- b) subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido da alínea “a”, que a regionalidade seja utilizada exclusivamente como critério de desempate entre propostas, nos termos do art. 60, §1º, inciso I, e §2º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 6.20.2.1 do próprio Edital, e não como condição de participação ou restrição de acesso ao certame;
- c) a retificação do Edital, com nova data para a realização do certame, nos termos do item 13.5 do Edital.

Termos em que pede deferimento.

Indaial/SC para Ibirubá/RS, 24 de julho de 2026.

COUTINHO PNEUS LTDA

CNPJ: 49.230.882/0001-70