

À DOUTA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº **008/2025**

PROCESSO SEI Nº **069.1469.2025.0002858-46**

PAULO RICARDO ARTEQUILINO DA SILVA, brasileiro, advogado, inscrito no CPF/MF sob o nº 032.705.001-22 e nos quadros da Seção de São Paulo da OAB sob o nº 491.470, com domicílio profissional endereço profissional na Avenida Paulista, 2.202, cj. 61 São Paulo, SP, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 54 da Lei Estadual nº 12.209/2011 (Lei de Processo Administrativo do Estado da Bahia) e artigo 56 da Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), tempestivamente, interpor o presente **RECURSO HIERÁRQUICO** contra a decisão “*indeferiu integralmente*” a impugnação apresentada pelo ora recorrente contra o edital que abarca a Concorrência Presencial nº 008/2025, deflagrado pela Superintendência de Desportos do Estado da Bahia e que tem por objeto o “*registro de preços para aquisição de conjunto de uniformes para futebol de salão*”.

Recebidas estas razões, requer-se desta Douta Comissão de Contratação que **reconsidere a decisão recorrida** no prazo de 3 dias, aplicando-se o art. 165, § 2º, da Lei de Licitações, tendo em vista as razões anexas. Caso não seja exercido o juízo de retratação, requer, então, sejam as presentes razões recursais remetidas à autoridade superior para apreciação.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, SP, quinta-feira, 4 de setembro de 2025.

PAULO RICARDO ARTEQUILINO DA SILVA
OAB/SP Nº 491.470

DIRETORIA GERAL DA SUPERINTENDÊNCIA DOS DESPORTOS

RAZÕES DE RECURSOS HIERÁRQUICO

RECORRENTE: PAULO RICARDO ARTEQUILINO DA SILVA

CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº **008/2025**

PROCESSO SEI Nº **069.1469.2025.0002858-46**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DIRETOR GERAL DA SUDESB,

I. HISTÓRICO ÚTIL

Trata-se de recurso interposto contra a decisão da Comissão de Contratação da Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia (SUDESB) que negou, em 1º de setembro de 2025, a impugnação apresentada por Paulo Ricardo Artequilino da Silva. O recurso foi apresentado em 29 de agosto de 2025, no âmbito da Concorrência Presencial nº 008/2025, cujo objeto é o registro de preços para a aquisição de uniformes para futebol de salão.

O impugnante alegou diversas ilegalidades no edital. Entre os pontos questionados, estavam a exigência de apresentação de amostras e laudos técnicos por todos os licitantes na fase de habilitação. O recurso também criticou a adoção da modalidade de concorrência presencial e a inversão de fases (habilitação antes da proposta) sem a devida justificativa. Além disso, sustentou que o objeto da licitação (uniformes) deveria ser licitado por meio de pregão eletrônico, por se tratar de um bem comum. Eis, em síntese, todos os pontos levantados pelo impugnante:

- (a)** A exigência de que as amostras devem ser entregues juntos com os envelopes da proposta e dos documentos de habilitação, constante do item 4.3.1.2, restringe a competitividade, gera custos

desnecessários e contraria o art. 41, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e o entendimento do TCU de que só é possível exigir a apresentação de amostras do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar;

(b) O edital **não expõe os critérios objetivos** pelos quais serão avaliadas as amostras, vilipendiando o julgamento objetivo, a transparência e a isonomia;

(c) A exigência de apresentação de laudo técnico para fins de qualificação técnica e aferição de conformidade dos produtos com os termos do edital **extrapola o rol exaustivo do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, contraria a Súmula nº 272 do TCU e restringe a competitividade** ao impor custos desnecessários aos participantes

(d) Não está devidamente justificada a adoção da modalidade de concorrência presencial, a qual tem o condão de limitar a competitividade apenas aos fornecedores locais. A regra do art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 restringe a utilização da forma presencial a situações excepcionalíssimas, já que a forma eletrônica amplia o rol de participantes e garante mais transparência;

(e) A escolha pela inversão de fases **não está nem sequer minimamente justificada pelo estudo técnico preliminar**, contrariando a regra cogente prevista pelo § 1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021;

(f) A eleição da modalidade “concorrência” em vez do pregão não se mostra adequada ao objeto, que pode perfeitamente ser descrito segundo especificações usuais e objetivas de mercado.

Em sua decisão, a comissão de contratação da SUDESB indeferiu integralmente a impugnação e manteve o edital inalterado. A comissão defendeu a exigência de amostras e laudos como medidas legítimas para garantir a qualidade, citando o artigo 41 da Lei nº 14.133/2021. A decisão também justificou a escolha da

concorrência presencial, argumentando que a sessão ocorreria por videoconferência, o que garante a ampla participação. A comissão ainda reafirmou que a inversão de fases e a escolha da modalidade de concorrência estavam amparadas pela Lei de Licitações.

Limitando-se a mencionar dispositivos esparsos e a reafirmar o que já estava no edital, a decisão da comissão de licitação não logrou êxito em refutar de forma clara os argumentos levantados na impugnação, muitas vezes se limitando a reafirmar a legalidade de suas ações sem abordar as ilegalidades e restrições de competitividade apontadas.

Argumentou-se, ainda, que o edital restringe a competitividade ao exigir que **todos os licitantes** apresentem amostras junto com as propostas e documentos de habilitação. Esse ponto contraria o artigo 41, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que a exigência de amostras deve se restringir ao licitante provisoriamente vencedor na fase de julgamento. A decisão, por sua vez, defende a exigência como uma previsão legítima para garantir a qualidade, citando o artigo 41 da mesma lei. No entanto, ela falha em abordar a alegação principal: a ilegalidade de exigir amostras de todos os participantes antes mesmo de definir o vencedor provisório. A decisão também não refuta a falta de critérios objetivos para a avaliação das amostras, ponto levantado na impugnação, apenas afirmando que a aferição será pautada em parâmetros objetivos já fixados no Termo de Referência. O laudo deveria atestar a qualidade da cor? Da fibra? Não existem sequer requisitos do que seria atestado pelo laudo.

A impugnação apontou que a exigência de laudos técnicos como requisito de habilitação é ilegal, pois extrapola o rol taxativo de documentos do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021. Essa exigência impõe custos desnecessários a todos os participantes e viola a Súmula nº 272 do TCU, que veda exigências que gerem custos não necessários antes da celebração do contrato. A decisão da comissão se limita a justificar a exigência com base no artigo 41 da Lei nº 14.133/2021, afirmando que a medida garante a qualidade do produto e protege o interesse público. Ela não responde à alegação de que a exigência de laudos na fase de habilitação é ilegal e

que tal custo deveria ser assumido apenas pelo licitante vencedor, antes da assinatura do contrato.

Além disso, a decisão **falseia** a realidade dos fatos, na medida em que o edital prevê expressamente que o laudo técnico consubstanciará documento obrigatório para fins de **qualificação técnica**, como pode ser facilmente observado no item 8.2.1.4, alínea *f*, do Termo de Referência.

A impugnação questionou, outrossim, a escolha da modalidade **concorrência presencial** e a **inversão de fases**, alegando falta de justificativa e que essa decisão viola a preferência legal pela forma eletrônica. Argumentou-se que o objeto da licitação (uniformes de futebol de salão) se enquadra na categoria de "bens e serviços comuns", tornando o pregão a modalidade obrigatória. A decisão da comissão, em resposta, afirma que a concorrência é uma modalidade permitida pelo artigo 28 da Lei nº 14.133/2021, **sem tecer um comentário sobre o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o pregão SEMPRE deve ser adotado quando o objeto possa ser definido por especificações usuais de mercado**: "A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se **o pregão sempre** que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado."

Sobre a forma presencial, a decisão se defende argumentando que a sessão ocorrerá por videoconferência, permitindo ampla participação. No entanto, a comissão não apresenta a motivação exigida por lei para adotar a modalidade presencial em detrimento da eletrônica ou para justificar a inversão de fases, apenas afirmando que a escolha busca "maior racionalidade e segurança", sem explicitar porque a modalidade da concorrência (mais complexa e custosa) e a forma **presencial trariam "maior racionalidade e segurança"**.

Cada um desses pontos será analisado em maiores minúcias nos tópicos subsequentes, pelo que se demonstrará a necessidade de se **reformular a decisão recorrida** e de serem adotadas medidas corretivas no instrumento convocatório a fim de melhor atender ao interesse público e ao princípio da legalidade estrita.

II. DA EXIGÊNCIA INDEVIDA DE AMOSTRAS NA FASE DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS: VIOLAÇÃO MANIFESTA AO ART. 41, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 14.133/2021

A apresentação de amostras e a prova de conceito guardam correspondência direta com a padronização dos bens adquiridos pela Administração Pública e estão disciplinadas pelos arts. 41 e 42 da Lei nº 14.133/2021. *A mens legis* é garantir que o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar tem condições de entregar produto em conformidade com o termos descritos pelo edital.

Em decorrência disso, o art. 41, II, da Lei de Licitações apenas admite a exigência de amostra **na fase de julgamento das propostas** ou lances, no procedimento de pré-qualificação permanente ou no período da vigência contratual, desde que previsto no edital e justificada a sua necessidade. Há de se rememorar que o art. 17 da mesma Lei distingue a fase de **apresentação de propostas** da **fase de julgamento**.

Lidos conjuntamente, esses dois dispositivos normativos deixam muito claro que a amostra apenas pode ser exigida na fase de **julgamento**, e não na fase de apresentação de propostas, como faz indevidamente o edital ora impugnado.

Não bastasse isso, a Lei de Licitações ainda deixa evidente por meio do art. 41, parágrafo único, que a exigência de amostra apenas pode ser feita **do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar**. Eis o texto legal em seu exato teor:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: (...)

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

Parágrafo único. **A exigência prevista no inciso II** do caput deste artigo **restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor** quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

É assaz elucidativo o texto legal no sentido de que não é permitida a exigência de amostra quando da apresentação das propostas iniciais pelos licitantes. Apenas após a classificação provisória das propostas, inaugurar-se-á a fase de apresentação e julgamento das amostras **do participante provisoriamente classificado em primeiro lugar**.

A razão de ser dessa norma está no fato de que exigir indiscriminadamente de todos os interessados a apresentação de amostras tem o efeito de **(i)** gerar gastos inúteis, contrariando o princípio da eficiência; e **(ii) afastar licitantes que não se dispuserem a arcar com esses custos desnecessários**.

A doutrina também já se debruçou sobre o tema do momento de apresentação das amostras, tendo se consolidado o entendimento de que apenas do licitante provisoriamente vencedor é possível colher as amostras, como se infere dos comentários de Marçal Justen Filho:

Adotado esse entendimento, a apresentação e o julgamento da amostra deverão ocorrer como última etapa antes de proclamar-se o vencedor do certame. Isso significa que, encerrada a fase de lances, deverá desencadear-se o exame da documentação de habilitação. **Somente se passará ao recebimento e avaliação de amostras relativamente ao licitante que preencher todos os demais requisitos para ser contratado. Desse modo, evita-se que sejam promovidas as diligências relativamente à amostra em face de um licitante que não dispunha de condições de ser contratado por ausência de requisitos de habilitação** (o que pode ser determinado de modo simples e rápido mediante o mero exame de documentos)."

(JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013. p. 139 - Destacou-se)

O entendimento de que é indevida a apresentação de amostras por parte de todos os licitantes está consolidado no Tribunal de Contas da União (TCU) já há bastante tempo, como ilustram as seguintes ementas:

É irregular exigir que todos os licitantes, ao final da fase de lances, **apresentem amostras** dos produtos, **devendo tal exigência limitar-se apenas ao competidor provisoriamente classificado em primeiro lugar**, acompanhada do estabelecimento de prazo razoável, com definição de data e horário, para análise das amostras.

TCU, Acórdão 2796/2013-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE

Somente é cabível exigir amostra de produto objeto de certame ao **licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar**.

TCU, Acórdão 1634/2007-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR

A exigência de amostra ou protótipos **deve ser feita apenas ao licitante provisoriamente em primeiro lugar**, de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório.

TCU, Acórdão 3130/2007-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

É aceitável que se exija apresentação, apenas por parte do licitante vencedor, de amostra de material de consumo a ser adquirido no certame, com vistas a garantir a qualidade dos produtos.

TCU, Acórdão 1182/2007-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

(Destacou-se)

A jurisprudência do Tribunais de Justiça caminha no mesmo sentido do entendimento do TCU, admitindo a exigência de apresentação apenas do licitante provisoriamente vencedor, como se deduz da seguinte ementa:

E M E N T A – REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. LICITAÇÃO. PREGÃO. IMPOSSIBILIDADE DA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS NA FASE DE HABILITAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. A jurisprudência consolidada do TCU é no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório. **A exigência no sentido de submeter todos demais licitantes a apresentar amostras equivale a generalizar um encargo econômico inútil – o qual se traduz num desincentivo à participação na licitação.**

(TJ-MS - Remessa Necessária: 08166939120158120001 MS 0816693-91.2015.8.12 .0001, Relator.: Des. Odemilson Roberto

Castro Fassa, Data de Julgamento: 08/02/2017, 4ª Câmara Cível,
Data de Publicação: 10/02/2017 - destacou-se)

Está suficientemente demonstrada a **ilegalidade do item 4.3.1.2 do edital**, na medida em que a exigência de apresentação de amostras de todos os licitantes concomitantemente ao envio da proposta contraria o art. 41, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e restringe a competitividade ao afastar licitantes indispostos a arcar com custos desnecessários.

III. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E TRANSPARENTES PARA AVALIAÇÃO DAS AMOSTRAS

Apesar de prever a apresentação de amostras, o edital não cuidou de estabelecer critérios objetivos e de procedimento transparente para julgamento das amostras, contrariando a jurisprudência do TCU e malferindo os princípios do julgamento objetivo, da transparência e da isonomia.

Veja-se que o TCU possui entendimento consolidado no sentido de que, ao prever a apresentação de amostras como etapa do processo licitatório, o edital deve prever critérios objetivos e detalhadamente especificados para a sua avaliação:

Em caso de exigência de amostra, **o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados**, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes.

Acórdão 529/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS (Destacou-se)

Na forma como está disposto no edital ora impugnado, há margem de discricionariedade ampla o bastante para que o órgão licitante adote critérios **subjetivos** na apreciação das amostras, razão pela qual não pode prosseguir o processo licitatório.

IV. DA INDEVIDA EXIGÊNCIA DE LAUDO TÉCNICO COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO

Ao contrário do que consta da decisão recorrida, o edital em exame insere como requisito de **qualificação técnica** a apresentação de laudo técnico. Com isso, incorre em grave nulidade ao impor, **como condição de habilitação**, a apresentação de **laudos técnicos emitidos por laboratórios credenciados ou acreditados pelo INMETRO** (cf. item 8.2.1.4, alínea *f*, do TR/Habilitação):

8.2.1.4 Qualificação Técnica

- a) comprovação de **capacitação técnica**, mediante apresentação de certidões ou atestados, que demonstrem capacidade operacional na execução de objeto similar, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, limitada às parcelas de maior relevância ou valor significativo (art. 67, inc. II, §§1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021);
 - a1) na hipótese de atividade não regulada por conselho profissional, a capacitação **técnico-operacional** referida neste item poderá ser demonstrada por certidões ou atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, preferencialmente conforme modelo anexo a este TR/Habilitação.
- b) prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, se for o caso. (art. 67, inc. IV, da Lei Federal nº 14.133/2021);
- c) registro ou inscrição do licitante na entidade profissional competente, se for o caso;
 - c.1) No caso de empresa não registrada no respectivo Conselho no Estado da Bahia, deverá apresentar o registro do Conselho do Estado de origem, ficando o licitante vencedor obrigado a apresentar o visto do Conselho local antes da assinatura do Contrato.
 - c.2) No caso de Sociedades empresárias estrangeiras, o atendimento da exigência de que trata esta alínea "e" se dará por meio da apresentação, no momento da assinatura do Contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.
- d) declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da contratação, preferencialmente conforme modelo anexo a este TR/Habilitação (art. 67, inc. VI, da Lei Federal nº 14.133/2021).
- e) Para a demonstração da capacitação técnica da licitante, será considerada satisfatória a comprovação da execução de no mínimo de **10% (dez por cento)** dos quantitativos previstos no Termo de Referência.

f) Laudo Técnico

Para avaliação e verificação das especificações técnicas, as empresas deverão apresentar laudos e amostras dos uniformes, junto com os envelopes de proposta de preços e habilitação, contendo etiquetas informando o nome do fabricante e a composição técnica, em conformidade com a descrição do Termo de Referência, e de acordo com as especificações contidas neste edital, as quais serão submetidas a análise por profissional técnico competente, servidor desta Administração ou não.

A exigência em questão revela manifesta extrapolação do rol legal de documentos admitidos para comprovação da qualificação técnica. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 é taxativo ao estabelecer os meios pelos quais a Administração pode exigir a demonstração da capacidade técnico-operacional do licitante. Trata-se de

norma de direito público restritivo, que, por isso mesmo, deve ser interpretada de forma **restritiva**.

Por certo, o Edital não pode conter requisitos de habilitação que extrapolem aqueles definidos nos **róis exaustivos** previstos na Lei de Licitações. Quanto à habilitação jurídica, não podem ser exigidos documentos que não aqueles capazes de comprovar a existência jurídica da pessoa e a autorização para o exercício da atividade, nos termos do art. 66 da Lei de Licitações¹. Já em relação aos requisitos de qualificação técnica, **o art. 67 restringe a possibilidade de exigência aos seguintes documentos:**

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional **será restrita a:**

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, **que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares** de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - **prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;**

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às **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.

¹ Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será **admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas** de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

O Edital em comento, contudo, faz **tábula rasa** da dicção legal e extrapola sobremaneira o rol exaustivo do art. 67 ao exigir a apresentação de laudo técnico como requisito de qualificação técnica.

Em nenhum momento o dispositivo autoriza que se exija, **na fase de habilitação**, a apresentação de **laudos laboratoriais ou comprovações de conformidade material do produto**. Esses documentos, quando cabíveis, devem ser exigidos **na fase de execução contratual** ou, em caráter excepcional, como condição vinculada à proposta do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, nos termos do art. 41 da própria Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica nesse sentido. A **Súmula 272 do TCU** dispõe textualmente:

No edital de licitação, **é vedada a inclusão de exigências de habilitação** e de quesitos de pontuação técnica **para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos** que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Ora, a exigência de apresentação de laudo técnico já na fase de habilitação **impõe custos exacerbados aos licitantes, que deverão dispende tempo e recursos financeiros com a contratação de laboratório acreditado pelo Inmetro para realização do laudo**.

Valendo-se do verbete sumular, o E. TCE-MG possui entendimento firmado no sentido de que a exigência de laudo de flamabilidade como requisito de habilitação, por acarretar custos ao licitante, é ilegal, como se depreende do acórdão a seguir transcrito:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO, MONTAGEM E DESMONTAGEM DE ESTRUTURA FÍSICA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EM EVENTOS ARTÍSTICOS, MUSICAIS, INSTITUCIONAIS E CULTURAIS DO MUNICÍPIO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE LAUDO TÉCNICO DE FLAMABILIDADE. FASE DE HABILITAÇÃO.

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CUSTOS DESNECESSÁRIOS AOS LICITANTES. POTENCIAL RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Em consonância com a Súmula 272 do TCU e precedentes deste Tribunal, **é irregular a exigência de apresentação de laudo técnico de flamabilidade na fase de habilitação, uma vez que impõe ônus excessivo aos interessados em participar do processo licitatório, o que pode ensejar indevida restrição à competitividade do certame.** Assim, tal documento deve ser exigido somente do licitante vencedor previamente à celebração do contrato.

(TCE/MG - Denúncia n. 1084481, Rel. Cons. Substituto Adonias Monteiro, Primeira Câmara, j. 28/10/2021, p. 5/11/2021)

O edital ora impugnado desconsidera inteiramente essa diretriz ao impor que todos os licitantes, indistintamente, apresentem laudos técnicos já na fase inicial, juntamente com os envelopes de habilitação e proposta.

Esse modelo produz efeitos gravemente lesivos à competitividade e à isonomia, como os seguintes:

1. **Impõe custos desnecessários** a todos os participantes, pois cada empresa terá de arcar previamente com análises laboratoriais de elevado custo, sem sequer ter garantia de que sua proposta será aproveitada;
2. **Reduz o universo de potenciais concorrentes**, já que micro e pequenas empresas, incapazes de suportar esse ônus antecipado, tendem a se afastar do certame;
3. **Vulnera a economicidade**, pois a restrição artificial da disputa aumenta o risco de sobrepreço e compromete a busca pela proposta mais vantajosa.

Em suma: a exigência de laudo técnico, tal como prevista, não encontra amparo legal, contraria orientação vinculante do TCU e compromete a higidez constitucional do certame. Trata-se de vício insanável, apto a acarretar a nulidade absoluta do edital.

V. DA FALTA DE ESPECIFICAÇÃO DO LAUDO EXIGIDO

Além de se mostrar ilegal a exigência de laudo técnico como requisito de habilitação, é certo que o edital sob exame não especifica adequadamente o objeto sobre o qual deve versar o laudo.

Para o objeto licitado, seria possível que o laudo tratasse da qualidade do tecido e de sua composição, da durabilidade das tintas aplicadas ou inúmeras outras propriedades dos uniformes.

Novamente, aqui, abre-se margem para a burla à regra do julgamento objetivo e a subjetivismos na apreciação do laudo. Na forma como está redigido o edital, os licitantes podem **ser induzidos a erro** na elaboração do laudo e acabarem sendo inabilitados em virtude da obscuridade do edital.

O edital limita-se a determinar que os licitantes apresentem “**laudos técnicos que atestem a conformidade dos produtos têxteis em relação às exigências das especificações do objeto**”. A redação é vaga, aberta e imprecisa, incapaz de orientar de maneira objetiva quais aspectos deverão ser submetidos à análise laboratorial.

Ora, para um objeto como o licitado — uniformes esportivos —, o laudo poderia abranger múltiplos fatores técnicos: a composição do tecido, a gramatura, a resistência da fibra, a elasticidade, a durabilidade das tintas e estampas, o comportamento do material em contato com o suor, entre inúmeros outros atributos. Ao não indicar, de forma específica, **quais características devem ser objeto do laudo**, o edital transfere ao particular a tarefa de adivinhar as expectativas da Administração.

Essa imprecisão gera três consequências gravíssimas:

1. **Subjetivismo no julgamento** – Abre-se espaço para que a comissão de licitação aprecie os laudos de maneira discricionária, escolhendo ora um critério, ora outro,

conforme conveniência. Isso afronta o **princípio do julgamento objetivo** (art. 37, caput, CF e art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021), que exige critérios claros, prévios e verificáveis.

2. **Indução em erro dos licitantes** – Diante da obscuridade, fornecedores podem elaborar laudos enfatizando determinados atributos (p. ex., a composição do tecido) e serem inabilitados por não contemplarem outros que a Administração entenda relevantes (p. ex., a fixação da numeração em plastisol). Trata-se de situação incompatível com o **princípio da vinculação ao edital**, que obriga a Administração a estabelecer parâmetros objetivos e seguros.

3. **Restrição indevida à competitividade** – A incerteza sobre o conteúdo do laudo aumenta os custos e os riscos para os particulares, desestimulando a participação e reduzindo o universo de competidores, com potencial dano ao erário e afronta ao **princípio da isonomia**.

Portanto, não basta reconhecer a ilegalidade da exigência do laudo em si (já vedada pela Súmula 272/TCU). No caso concreto, mesmo que fosse possível a exigência, o edital ainda seria nulo por sua **falta de especificidade e clareza**, que compromete a objetividade do julgamento e induz os licitantes a erro.

VI. DA INEPTA JUSTIFICATIVA DA ADOÇÃO DA FORMA PRESENCIAL

A decisão administrativa de optar pela forma **presencial** da concorrência revela-se absolutamente desprovida de motivação idônea e colide frontalmente com o regime jurídico-constitucional das licitações públicas.

Com efeito, o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece regra cogente: a forma **eletrônica é a modalidade preferencial e ordinária**, relegando-se a forma presencial apenas às hipóteses **excepcionalíssimas**, quando devidamente justificado. Não se trata de faculdade irrestrita da Administração, mas

sim de imposição legal cujo descumprimento vulnera a própria essência do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição).

A razão teleológica dessa regra é inequívoca: a licitação em meio eletrônico é a que mais amplia a competitividade, assegura maior isonomia entre os licitantes e favorece a transparência, permitindo que fornecedores de qualquer localidade participem em condições de igualdade. A forma presencial, ao contrário, tem efeito redutor da concorrência, limitando a participação a empresas com maior proximidade geográfica ou com estrutura logística para deslocamentos, além de potencializar riscos de conluio local.

No caso em exame, o edital prevê a realização de concorrência **presencial** (v. item 8 do edital), sem que haja qualquer motivação concreta nos autos — sequer no Estudo Técnico Preliminar — para justificar a derrogação da regra legal. A simples opção discricionária não supre a exigência de motivação específica.

O instrumento convocatório tenta justificar a opção pela forma presencial arguindo que “a presença física dos autores na sessão pública, como agente de contratação, equipe de apoio e licitantes participantes, **é fundamental para que os concorrentes demonstrem conhecimento aprofundado sobre o objeto licitado**” (item 2.1 do ETP).

Entretanto, a justificativa apresentada **não faz sentido algum**, já que o objetivo do processo licitatório não é aferir o “conhecimento aprofundado” dos concorrentes sobre o processo licitado, como mencionado pelo ETP, e sim obter a proposta mais vantajosa segundo o critério editalício.

O vício de motivação torna inaproveitável o processo licitatório e impele à sua anulação, já que a adoção arbitrária da forma presencial atinge frontalmente:

- o **princípio da isonomia**, por favorecer indevidamente fornecedores locais;

- o **princípio da competitividade**, por reduzir o universo de potenciais participantes;
- o **princípio da eficiência e da economicidade**, já que restringir a disputa compromete a obtenção da proposta mais vantajosa.

Dessa forma, o edital incorre em flagrante ilegalidade e em inconstitucionalidade reflexa, na medida em que esvazia a concretização dos princípios inscritos no art. 37 da Constituição e desconsidera o comando legal que confere primazia absoluta ao meio eletrônico.

VII. DA INVERSÃO DE FASES SEM A DEVIDA MOTIVAÇÃO TÉCNICA

Outro vício insanável do edital é a previsão de que a fase de **habilitação antecederá a fase de julgamento das propostas**. Tal inversão — que representa uma exceção à sistemática consagrada como regra pela Lei nº 14.133/2021 — não se acha fundamentada no Estudo Técnico Preliminar, nem em qualquer outro documento preparatório do certame. Aliás, **o edital e seus anexos não dedicam uma linha sequer a justificar a inversão de fases**.

O art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 é categórico ao dispor que a inversão de fases deve ser precedida de **ato motivado**, com explicitação dos benefícios dela decorrentes. Trata-se de norma cogente, cujo descumprimento resulta em nulidade.

O desenho procedimental adotado pela Lei 14.133/2021 não é acidental. A regra da inversão de fases — julgamento das propostas antes da habilitação — foi introduzida justamente para **incrementar a eficiência e reduzir custos de transação**, evitando que a Administração examine a habilitação de todos os concorrentes, inclusive daqueles que jamais teriam suas propostas aproveitadas. Assim, a inversão constitui mecanismo de racionalização, prestigiando a economicidade e a celeridade.

Somente em hipóteses **excepcionais e motivadas** é que se admite a manutenção da sequência legal (habilitação seguida de julgamento). Exige-se, porém, demonstração concreta de que essa ordem trará benefícios superiores aos da regra geral — algo que, no caso concreto, não existe.

A Administração simplesmente optou pela sequência clássica, sem apresentar motivação consistente. Não há nos autos qualquer análise técnica que demonstre vantagens específicas dessa escolha. Ao contrário: o retorno à ordem tradicional acarreta aumento de custos administrativos, maior morosidade e risco de exclusão de propostas potencialmente mais vantajosas, em violação direta ao princípio da eficiência.

Logo, a falta de motivação específica torna a decisão **ilegal e inconstitucional**, por afrontar o art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade, da isonomia e do julgamento objetivo (art. 37, caput, da CF).

VIII. DA EXIGÊNCIA DE PREGÃO ELETRÔNICO: BENS COMUNS

Os bens que constituem objeto da licitação são comuns na definição do artigo 6º, XLI e 29 da Lei de Licitações, eis que se cuidam de uniformes padronizados, sem qualquer característica que fuja da padronização própria de pregão.

A modalidade do pregão eletrônico nos termos da atual Lei de Licitações é obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns, como meio de garantir maior alcance e competitividade nos certames.

A obrigatoriedade está prevista no artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, a seguir transcrito:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:: (...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Já o artigo 29 da Lei de Licitações e Contratos reafirma a necessidade do pregão "sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

Nesse sentido, cita-se a posição do E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme ementa e trecho do voto do relator do acórdão nº 4578/2024:

Representação da Lei de Licitações. Sistemas Informatizados de Gestão. Adoção de concorrência presencial sem justificativa técnica pormenorizada. Determinação para retificação do edital para adoção de pregão eletrônico.

Trecho do voto do Relator Conselheiro Livio Fabiano Sotero Costa:

A Lei nº 14.133/2021 fixa no artigo 6º, inciso XLI o pregão como modalidade obrigatória para bens e serviços comuns. Prossegue no artigo 29 estabelecendo o mesmo procedimento para o pregão e concorrência, reafirmando a necessidade do pregão "sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

Em termos de procedimento, a lei fixou a forma eletrônica como preferencial, admitindo o formato presencial desde que devidamente motivado.

Dessa forma, a adoção do procedimento de concorrência em caso de bens comuns com critérios de padronização perfeitamente factíveis em edital contraria a Lei de Licitações, além de afrontar o preceito da Economicidade na Administração Pública que adotou modalidade de licitação inadequada para o tipo de bem licitado e desnecessariamente mais custosa, em detrimento do erário.

O julgamento da impugnação alega que a referida modalidade de licitação poderia ser alterada em caso motivação válida. Contudo, esse argumento expõe a própria fragilidade da escolha da concorrência, eis que não existe na referida decisão ou mesmo no Edital qualquer motivação apta a justificar o afastamento do pregão eletrônico.

Assim a única modalidade cabível legalmente e em respeito ao preceito da economicidade é o Pregão Eletrônico.

IX. DA SUSPENSÃO IMEDIATA DA LICITAÇÃO PARA EVITAR DANO AO ERÁRIO

Os vícios que maculam o edital representado são de natureza insanável e demandam uma profunda reelaboração da estrutura contratual para que seja publicado novamente. Decerto, há vícios no edital ora questionado que exigem a pronta e imediata suspensão do certame para se evitar danos e nulidade futuras, tais como a adoção indevida da modalidade concorrência, além da má regulamentação da apresentação das amostras, da falta de justificativa para o emprego da forma presencial e da inversão de fases.

Anote-se que, ao exigir indevidamente a apresentação de amostras e laudos técnicos, o edital estimula os licitantes a **repassarem esses custos à Administração Pública**.

Tais exigências não apenas ofendem a legalidade e a jurisprudência consolidada do TCU, como também **transferem para a Administração o ônus dos custos laboratoriais e de prototipagem**, pois é evidente que os particulares tenderão a repassar tais dispêndios ao preço final das propostas. **Ao final, quem absorverá esse custo adicional será o Poder Público, por meio de preços inflados.**

Do mesmo modo, a **restrição indevida à competitividade**, causada pela opção imotivada pela **concorrência presencial** e pela inversão arbitrária de fases, atua como verdadeiro redutor do número de competidores, o que estatisticamente acarreta propostas menos vantajosas. Quanto menor o universo de participantes, maior a probabilidade de preços elevados ou até mesmo de conluíus locais.

Essas circunstâncias não constituem meros riscos abstratos. Pelo contrário, representam uma **probabilidade concreta de sobrepreço** e de contratação desvantajosa, ferindo diretamente os princípios da **economicidade, da eficiência e da indisponibilidade do interesse público** (art. 37, caput, da Constituição).

As exigências ilegais e restritivas acima mencionadas possuem o condão de elevar o preço dos produtos a serem registrados na ata, acarretando danos ao erário e **expondo os gestores à possibilidade de responsabilização por ato de improbidade administrativa.**

Ademais, considerando que a sessão de abertura ocorrerá já em 12/09/2025, é certo que não haverá tempo hábil para a correção e republicação do edital, fazendo-se premente a suspensão cautelar da licitação, tal como autoriza o art. 171, § 1º, da Lei de Licitações, para evitar a formulação de propostas e o prosseguimento de um certame claramente eivado de vícios insanáveis.

Assim, no intuito de zelar pelo interesse público, e para garantir a legalidade do certame e a segurança jurídica nas contratações públicas, requer-se seja determinada cautelarmente a suspensão do trâmite da Concorrência Presencial nº 008/2025 do Estado de Bahia.

X. PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se, em razão das graves irregularidades que maculam o edital e da insuficiência dos fundamentos da decisão da Comissão de Contratação, seja **integralmente reformada a decisão recorrida** para que seja **julgada procedente a impugnação**, a fim de **anular**, com fundamento no art. 71, inc. III, da Lei de Licitações, a Concorrência Presencial nº 08/2025, já que há os vícios apontados nos itens acima maculam a validade do certame por inteiro e exigem a elaboração de novo edital.

Nesses termos, pede deferimento.

São Paulo, SP, quinta-feira, 4 de setembro de 2025.

PAULO RICARDO ARTEQUILINO DA SILVA
OAB/SP Nº 491.470