

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA

Ref. Pregão Eletrônico nº 90010/2025

RODOPARANÁ IMPLEMENTOS RODOVIÁRIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 97.467.856/0001-03, com endereço à Av. Juscelino Kubitschek de Oliveira, nº 3545, CIC, Curitiba/PR – CEP 81.270-200, Inscrição Estadual nº 10199248-97, e-mail licitacao@grupotimber.com.br, através de seu representante legal, Sr. Fernando Luis Scotti, inscrito no CPF nº 679.928.110-20, vem, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, em face de exigências técnicas constantes do instrumento convocatório do certame em epígrafe, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I. PRELIMINARMENTE – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a impugnação ao edital deve ser protocolada até três dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Considerando que o certame está agendado para o dia 03/12/2025, a presente impugnação é tempestiva, uma vez apresentada dentro do prazo legal.

II. DA LEGITIMIDADE E INTERESSE

A RODOPARANÁ IMPLEMENTOS RODOVIÁRIOS LTDA atua há anos no ramo de comercialização de máquinas pesadas e implementos rodoviários, estando plenamente habilitada a fornecer os equipamentos objeto da licitação. Dessa forma, possui inequívoco interesse jurídico e legítima participação no presente certame, o que lhe confere legitimidade para apresentar a presente impugnação, nos termos da legislação em vigor.

III. DOS FATOS

O edital em análise estruturou a licitação por meio da divisão dos itens em cinco regiões geográficas do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), adotando como critério um preço único por região, independentemente do estado de destino, das condições tributárias aplicáveis ou da logística efetiva de entrega.

Além disso, o instrumento convocatório determina que a entrega ocorrerá “em local a ser indicado pela SFA, dentro de um raio de até 300 km”, sem identificar previamente o estado, o município ou o endereço exato de recebimento.

Essas duas escolhas, regionalização artificial e local de entrega indefinido, produzem graves prejuízos à competitividade, à formação de preços, à segurança jurídica e à isonomia entre licitantes, pelos motivos expostos a seguir.

IV. DO DIREITO

1. A DIVISÃO POR REGIÕES IGNORA POR COMPLETO QUE O ICMS É TRIBUTO ESTADUAL, E NÃO REGIONAL, GERANDO ASSIMETRIA FISCAL INCLUSIVE DENTRO DA PRÓPRIA REGIÃO SUL

A modelagem adotada pela Administração ao exigir que o licitante apresente um único preço para toda uma região geográfica, seja Sul, Sudeste, Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, revela profunda desconexão com a estrutura federativa tributária brasileira. Esse modelo desconsidera completamente o fato jurídico elementar de que o ICMS é um tributo de competência estadual, sujeito a legislação própria, com alíquotas distintas, incentivos específicos, regimes variados de substituição tributária e formas diferenciadas de crédito e recolhimento definidas individualmente por cada Unidade da Federação. Em nenhuma hipótese o ICMS se comporta como um tributo regional e, portanto, não existe uniformidade fiscal intrarregional que possa justificar a imposição de um preço unificado para todos os estados que compõem determinada região administrativa estabelecida pelo edital.

A título exemplificativo, a Região Sul, indevidamente tratada como unidade homogênea, é composta por três estados que possuem legislações fiscais incompatíveis entre si. Como exemplo, o Paraná adota alíquota interna de 19%, além de aplicar substituição tributária em diversas operações com máquinas, Santa Catarina utiliza alíquota interna de 17% por cento e possui um dos regimes mais enxutos de substituição tributária do país, enquanto o Rio Grande do Sul também opera com alíquota interna de 17% por cento, porém com benefícios fiscais, regras de crédito, hipóteses de incidência e tratamentos diferenciados que alteram substancialmente o custo final das operações.

A mesma disparidade se verifica em todas as demais regiões do território nacional. No Norte, por exemplo, convivem estados com regimes especiais vinculados à Zona Franca ao lado de estados com tributação plena. No Nordeste, Bahia, Pernambuco, Ceará e demais estados operam com sistemas próprios de substituição tributária, convênios e reduções específicas. No Sudeste, São Paulo possui um dos modelos mais complexos de substituição tributária do país, diferindo profundamente dos regimes de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. No Centro-Oeste, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal adotam estruturas fiscais inteiramente independentes, cada qual com suas próprias regras de bens de capital e máquinas.

Essa heterogeneidade demonstra que a adoção de um preço único por região não encontra qualquer respaldo técnico ou normativo. A consequência prática é evidente. Um licitante sediado em estado com carga tributária inferior tem vantagem competitiva artificial sobre o licitante que enfrenta maior incidência fiscal, ainda que ambos disputem exatamente o mesmo item. Além disso, o fornecedor não possui qualquer condição de prever, com a mínima segurança jurídica, qual legislação será aplicada à operação, já que o estado de destino não é previamente informado pelo edital. Sem essa informação essencial, torna-se impossível calcular com precisão o ICMS devido, o diferencial de alíquota, a substituição tributária, o CFOP aplicável e demais obrigações acessórias que influenciam diretamente a formação do preço.

A ausência dessa previsibilidade coloca o licitante diante de um ambiente de incerteza absoluta, no qual não sabe se deverá aplicar alíquota interna ou interestadual, se haverá substituição tributária, se incidirá benefício fiscal ou se será exigido recolhimento antecipado. A proposta deixa de ser construída com base em parâmetros objetivos e passa a depender de estimativas sujeitas a variações elevadas, o que viola a exigência legal de formação de preços adequada, segura e tecnicamente fundamentada. Essa condição compromete a isonomia, distorce a competitividade e impõe risco tributário indevido, tornando o certame vulnerável e instável.

Observa-se, portanto, que a divisão regional imposta pelo edital não apenas ignora a realidade tributária brasileira, como também compromete a correção e a exequibilidade das propostas, gerando desigualdade material entre os licitantes e afastando o certame de seus fundamentos constitucionais e legais. Trata-se de vício estrutural que afeta todas as regiões, e não apenas a Região Sul, motivo pelo qual a modelagem deve ser revista para adequar-se aos princípios da isonomia, da competitividade e da segurança jurídica.

2. A REGIONALIZAÇÃO DESCONSIDERA DIFERENÇAS LOGÍSTICAS RELEVANTES DENTRO DA PRÓPRIA REGIÃO, IMPOSSIBILITANDO ESTIMATIVA REALISTA DE FRETE E DE CUSTOS OPERACIONAIS

A determinação de um preço único para toda a região ignora completamente as diferenças logísticas existentes entre os diversos municípios que a compõem. Mesmo dentro da Região Sul, há variações expressivas de distância, infraestrutura rodoviária, pedágios, relevo e condições de acesso que influenciam diretamente o custo do transporte de máquinas pesadas. O deslocamento até Curitiba possui realidade absolutamente distinta do transporte até Chapecó, Erechim, Bagé ou outros municípios remotos, e essa disparidade impacta de forma concreta o valor do frete.

Como o edital não informa previamente o estado, o município ou o endereço exato de entrega, o licitante é impedido de calcular a quilometragem necessária, o tempo de viagem, o consumo de combustível, a necessidade de rotas alternativas ou o tipo adequado de carreta. O transporte de máquinas pesadas é atividade sensível às condições do trajeto, e pequenas alterações na distância final podem alterar significativamente o custo da operação. Ao omitir tais informações, o edital obriga o fornecedor a trabalhar com estimativas genéricas que não correspondem ao cenário real.

Essa incerteza compromete a formação do preço e fragiliza a exequibilidade da proposta. O licitante não sabe se deverá considerar um município próximo, com baixo custo logístico, ou um destino distante e de difícil

acesso, que demandará frete mais elevado. Ao não fornecer os parâmetros mínimos necessários, o edital impede a elaboração de proposta segura e fundamentada, contrariando o princípio da competitividade e a exigência de clareza prevista na Lei nº 14.133.

Assim, a regionalização adotada, sem indicação precisa dos locais de entrega, inviabiliza o cálculo adequado do frete e gera insegurança jurídica, demonstrando falha de planejamento que impõe a necessidade de revisão do modelo proposto.

3. A AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO ESTADO E DO MUNICÍPIO DE ENTREGA INVIABILIZA A FORMAÇÃO DE PREÇOS E ROMPE A PREVISIBILIDADE NECESSÁRIA AO CERTAME

O edital limita-se a afirmar que a entrega ocorrerá em “local indicado pela SFA, dentro de um raio de até 300 km”, sem identificar o estado, a cidade ou o endereço exato de recebimento. Essa indefinição é incompatível com o modelo de contratação pretendido, na medida em que o cálculo do ICMS e da Substituição Tributária depende obrigatoriamente da Unidade da Federação de destino, que permanece completamente oculta até o momento posterior à adjudicação. A proposta financeira, portanto, é elaborada em cenário de incerteza absoluta quanto à carga fiscal da operação, o que afronta o princípio da segurança jurídica.

Da mesma forma, sem conhecer o município exato, não há condições de estimar o custo de transporte, que varia conforme a disponibilidade de rotas, pedágios, relevo, conservação das vias e distância real. A exigência de entrega “em raio de 300 km” é insuficiente, já que um raio não define o ponto central, tampouco assegura que a entrega ocorrerá em local acessível ou dotado de infraestrutura adequada. O fornecedor é compelido a assumir riscos logísticos e tributários que não são de sua responsabilidade e que dificilmente podem ser antecipados sem a informação precisa do destino final da máquina.

Tal omissão viola o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que exige planejamento adequado e estimativa de custos em bases técnicas

consistentes, bem como o art. 14, caput e §1º, que determina a descrição clara e suficiente do objeto. A ausência de definição do local de entrega impede a formulação de proposta precisa, compromete a segurança jurídica e afeta a isonomia entre os licitantes, uma vez que cada fornecedor calculará os riscos de forma distinta, produzindo propostas inconsistentes e desequilibradas.

4. A AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR EVIDENCIA FALHA DE PLANEJAMENTO E INVALIDA A MODELAGEM ADOTADA

O Estudo Técnico Preliminar, documento que deveria fundamentar de forma clara e motivada a divisão regional e o modelo de entrega adotado, não traz qualquer justificativa concreta que sustente tais opções. Não há estudo de demanda por estado, análise tributária, avaliação de impacto logístico, simulações comparativas de preço ou fundamentação técnica que justifique o agrupamento de estados com características fiscais e logísticas tão diversas. A mera afirmação genérica de que o país possui grandes dimensões territoriais não atende às exigências legais de motivação e não legitima a complexa estruturação imposta ao certame.

Sem justificativa adequada, a divisão por regiões e a indefinição do local de entrega configuram falhas graves de planejamento, violando não apenas as normas da Lei nº 14.133/2021, como também a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que exige motivação específica e demonstrada para toda restrição ou peculiaridade que impacte a competitividade ou a formação de preços.

5. A EXIGÊNCIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM “TODA A REGIÃO” IMPÕE OBRIGAÇÃO DESPROPORCIONAL E DESCONECTADA DO OBJETO, ABRANGENDO TODOS OS ESTADOS E MUNICÍPIOS DA REGIÃO, SEM QUALQUER JUSTIFICATIVA TÉCNICA

A exigência constante do edital de que o fornecedor mantenha “rede de assistência técnica autorizada com capacidade de atendimento em toda a

região para a qual for adjudicado o item” impõe condição desproporcional e completamente dissociada do objeto licitado. A expressão “toda a região”, tal como utilizada no instrumento convocatório, não se refere ao município de entrega da máquina, tampouco ao estado onde essa entrega ocorrerá, mas sim ao conjunto integral dos estados e municípios que compõem a região geográfica definida pelo edital para fins de adjudicação e apresentação de preços.

Dessa forma, ao concorrer na Região Sul, por exemplo, o fornecedor estaria obrigado a manter estrutura técnica apta a atender simultaneamente Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o que, na prática, significa garantir capacidade de atendimento em mais de mil municípios. O mesmo ocorre com muito maior gravidade nas demais regiões: a Região Norte abrange sete estados e mais de quatrocentos municípios, a Região Nordeste compreende nove estados e quase dois mil municípios, e a Região Centro-Oeste inclui estados com distâncias internas superiores a mil quilômetros. A exigência, tal como redigida, alcança localidades onde jamais haverá entrega do equipamento e obriga o licitante a manter capacidade operacional em territórios completamente alheios ao objeto do contrato.

A expressão “toda a região”, portanto, abrange todos os estados e municípios que compõem a respectiva região geográfica definida pelo edital. Isso significa que o fornecedor estaria obrigado a manter estrutura de assistência técnica apta a atender centenas ou, em alguns casos, milhares de municípios que não possuem qualquer relação com o local efetivo de entrega do equipamento. Tal exigência cria ônus operacional incompatível com a natureza da contratação, amplia indevidamente os custos envolvidos e estabelece restrição objetiva à participação de licitantes, favorecendo apenas grandes fabricantes com rede nacional pré-existente, em claro prejuízo à competitividade.

Além disso, a imposição não encontra qualquer respaldo técnico no Estudo Técnico Preliminar, que não apresenta justificativa para exigir cobertura assistencial em todos os estados da região, nem demonstra por que a manutenção preventiva e corretiva não poderia ser adequadamente realizada

por assistência técnica localizada no estado ou no município de entrega do equipamento. A ausência de motivação viola o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de fundamentar tecnicamente as escolhas que impactam a modelagem do certame.

A desproporcionalidade da exigência torna-se ainda mais evidente quando se observa a dimensão territorial das próprias regiões brasileiras. A Região Sul, por si só, é composta por 1.191 municípios distribuídos entre Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A situação é significativamente mais grave no Nordeste, que congrega 1.794 municípios, e no Norte, que reúne 450 municípios, muitos deles de difícil acesso e dependentes de transporte fluvial. O Centro-Oeste possui 467 municípios, com extensões territoriais que superam facilmente mil quilômetros entre polos urbanos.

Exigir que a empresa licitante mantenha “rede de assistência técnica com capacidade de atendimento em toda a região” implica exigir estrutura apta a cobrir todos esses milhares de municípios, independentemente de onde o equipamento será efetivamente entregue. Trata-se de obrigação logística e financeira absolutamente impraticável no setor de máquinas pesadas, visto que nem mesmo fabricantes multinacionais, como Caterpillar, Komatsu, John Deere, Volvo CE ou CNH, mantêm oficinas presenciais em todos os municípios, ou sequer em todos os estados, optando, por razões econômicas e operacionais, por estruturas centralizadas em polos regionais. Essa constatação reforça, o caráter restritivo e inviável da cláusula editalícia, que impõe ônus inatingível para a ampla maioria dos fornecedores e viola a competitividade do certame.

A exigência também afronta o princípio da proporcionalidade e o art. 14 da Lei nº 14.133/2021, que exige que o edital descreva condições diretamente relacionadas ao objeto e necessárias à sua adequada execução. Aqui, porém, a obrigação não guarda correlação com a necessidade real da Administração, pois a assistência técnica deve estar vinculada ao equipamento entregue e ao local onde será utilizado, e não à totalidade da região geográfica definida artificialmente para fins de adjudicação.

Trata-se, portanto, de cláusula materialmente ilegal, que impõe custos desnecessários e desarrazoados, restringe ilegítima e substancialmente a competição e compromete a isonomia entre os licitantes. Sua manutenção representa grave vício do edital, impondo a imediata retificação do instrumento convocatório.

Importa destacar, ainda, que a plena execução das atividades de manutenção preventiva, corretiva e atendimento em garantia não depende da existência de fábrica ou oficina física instalada em cada estado ou município da região. No setor de máquinas pesadas, é absolutamente comum que fabricantes atuem por meio de polos regionais, equipes móveis de assistência, oficinas credenciadas, contratos com prestadores autorizados, bases logísticas de peças de reposição e suporte técnico remoto, mecanismos amplamente aceitos pela Administração Pública em inúmeros certames semelhantes. Esses modelos são suficientes para garantir atendimento eficiente, dentro dos prazos contratuais e com a qualidade exigida, independentemente de a fornecedora possuir planta fabril ou estrutura própria em todos os entes federativos. Assim, a inexistência de unidade física em cada estado ou município não impede que o equipamento seja assistido de forma integral, o que reforça que a exigência editalícia de cobertura em “toda a região” ultrapassa o necessário e viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, ao impor obrigação que não guarda relação com a efetiva necessidade da Administração.

6. DA INCOERÊNCIA ADMINISTRATIVA E DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA: O CERTAME ANTERIOR DO MAPA FOI INTEGRALMENTE ESTRUTURADO POR ESTADO (UF), E NÃO POR REGIÃO

A análise dos documentos oficiais do Pregão Eletrônico nº 90010/2024, realizado pelo próprio Ministério da Agricultura e Pecuária, revela que, no exercício anterior, a Administração estruturou procedimento licitatório de natureza idêntica **com base exclusivamente nas Unidades da Federação**, e não em regiões geográficas agregadas. O Termo de Referência daquele

certame apresentou, de forma expressa, a “Tabela 2 – Quantitativo por Unidade da Federação” e a “Tabela 3 – Preços unitários de referência e valores estimados por Unidade da Federação”, demonstrando que tanto a definição das necessidades quanto a estimativa de custos foram elaboradas por Estado, e não por região.

O Estudo Técnico Preliminar do pregão anterior reforça essa lógica ao consignar que “os dados foram agrupados por UF” e ao apresentar extensa “Tabela 1 – Alocação de itens por Unidade da Federação”, na qual se distribuem os quantitativos previstos para cada Estado. A própria metodologia ali descrita deixa claro que a Administração tomou a UF como unidade adequada de planejamento da contratação, organizando quantidades, critérios de distribuição e valores estimados com base nos elementos específicos de cada Estado.

O modelo adotado anteriormente demonstra que o MAPA reconhecia que a adequada formulação dos quantitativos, custos e estimativas de aquisição exigia análise individualizada por Estado, e não por blocos regionais amplos. Essa escolha administrativa está em consonância com a realidade federativa brasileira: a tributação do ICMS, a Substituição Tributária, as condições logísticas de transporte e os custos operacionais variam justamente de uma Unidade da Federação para outra. Assim, a adoção do modelo estadual no exercício anterior não foi acidental, mas refletiu uma construção técnica coerente com a natureza do objeto e com as variáveis que compõem sua formação de preço.

Nesse contexto, causa perplexidade que, no presente certame, a Administração tenha abandonado seu próprio padrão técnico anterior e passado a adotar modelo de regionalização genérica, impondo preço único por região e entrega em raio de 300 km sem identificação prévia de UF ou município. Tal mudança, que altera substancialmente a modelagem do procedimento, não está acompanhada de qualquer justificativa técnica, econômica ou operacional no Estudo Técnico Preliminar do edital ora impugnado, em manifesta violação ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exige



motivação expressa para todas as decisões de planejamento que impactem a estrutura da contratação.

A alteração imotivada de metodologia, substituindo critério menos restritivo (por UF) por critério mais restritivo e impreciso (por região), afronta, ainda, os princípios da coerência administrativa, da segurança jurídica, da competitividade e do planejamento, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Se no exercício anterior o MAPA estruturou a contratação por Estado, com plena aderência às características tributárias e logísticas do objeto, não há razão legítima para que agora se adote modelo mais oneroso, mais arriscado e mais agregador, sem qualquer fundamento técnico que o sustente.

A mudança de paradigma, desacompanhada de motivação, evidencia vício relevante no planejamento da contratação e reforça a necessidade de retificação do edital, de modo a reestabelecer a racionalidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica do certame.

7. DA INVIABILIDADE DA FORMAÇÃO DE PREÇO REGIONAL E DO RISCO DE INEXEQUIBILIDADE OU PERDA DE VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO

A modelagem adotada no edital, ao exigir a apresentação de um preço único por região para equipamentos que possuem custos tributários, logísticos e operacionais diretamente dependentes do Estado e do município de destino, conduz inevitavelmente a distorções graves na formulação das propostas, criando um cenário em que o licitante se vê compelido a optar entre dois riscos igualmente indesejáveis: ofertar preço possivelmente inexequível ou ofertar preço artificialmente elevado, em prejuízo da Administração Pública.

De um lado, se o fornecedor apresentar o menor preço possível para tornar-se competitivo na região, assumirá, sem qualquer parâmetro objetivo ou previsível, o risco de que a entrega seja designada para Estado com carga tributária superior, com incidência de substituição tributária ou regime de antecipação de ICMS mais oneroso, ou ainda para município de difícil acesso cuja logística demande custos significativamente maiores. Nessa hipótese, a

proposta tornar-se-á inexecutável ou deficitária, gerando risco contratual e potencial desequilíbrio econômico-financeiro, em afronta ao art. 92, §3º da Lei nº 14.133/2021, que exige sustentabilidade da proposta.

Por outro lado, caso o fornecedor adote postura cautelosa e apresente preço majorado para absorver eventual tributação estadual mais gravosa ou frete de maior complexidade dentro da região, poderá oferecer valor muito acima daquele que efetivamente permitiria atender determinados Estados da mesma região com menor carga fiscal ou menor distância logística. **Nesse cenário, a modelagem regionalizada impede que a Administração obtenha o melhor preço possível para cada localidade, comprometendo a própria finalidade da licitação e violando o art. 11, IV, da Lei nº 14.133/2021, que determina a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ao adotar preço único para uma região heterogênea, o edital deixa de refletir os custos reais do fornecimento, seja por insuficiência, seja por sobrepreço, afastando-se dos princípios da eficiência e do planejamento, previstos no art. 5º da mesma lei.**

A problemática, portanto, não reside apenas na distribuição de riscos tributários e logísticos de forma imprevisível, mas também no fato de que a adoção de preço único por região elimina a possibilidade de o licitante refletir, de maneira adequada, as condições efetivas de fornecimento, que variam substancialmente entre os Estados e municípios abrangidos. A consequência direta é a formação de preços desconectada da realidade da contratação, ora subavaliando custos essenciais, ora superestimando-os por mera precaução, gerando propostas desequilibradas e resultados economicamente ineficientes.

A própria legislação reconhece que o planejamento deve fornecer elementos mínimos para que o particular calcule corretamente seus custos (arts. 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021). No entanto, ao ocultar o Estado e o município de entrega e impor preço regional agregado, o edital cria ambiente de incerteza absoluta que inviabiliza a formação de preço adequado, seguro e tecnicamente fundamentado.

Desse modo, o modelo regional ora previsto não apenas compromete a exequibilidade das propostas, como também prejudica a vantajosidade da

contratação, resultando em cenário em que **nenhum preço ofertado refletirá com precisão a realidade da demanda, seja por insuficiência, seja por exagero.** Trata-se de vício estrutural que afeta diretamente a qualidade da competição e a própria finalidade do processo licitatório.

8. DA ILEGALIDADE, DESPROPORCIONALIDADE E DO CARÁTER RESTRITIVO DAS EXIGÊNCIAS DO ITEM 9.30 DO TERMO DE REFERÊNCIA

O item 9.30 do Termo de Referência estabelece que o licitante apresente atestado(s) ou notas fiscais que comprovem fornecimento prévio de bens similares em quantidade mínima equivalente a 50% do quantitativo total do item em disputa. Essa exigência, aplicada a itens com volumes extremamente elevados, como as 420 retroescavadeiras previstas para a Região Nordeste, que resultam na necessidade de comprovação prévia de 210 unidades, ou as mais de 200 pás-carregadeiras, exigindo comprovação superior a 100 unidades, revela-se manifestamente desproporcional e divorciada da realidade do mercado nacional de máquinas pesadas. Não há, no Brasil, registro de operações públicas ou privadas que tenham demandado, de forma simultânea, fornecimentos nessa escala, o que torna a exigência materialmente impossível para a ampla maioria dos fornecedores, incluindo fabricantes e distribuidores de grande porte.

Além da desproporcionalidade do percentual mínimo, os subitens do 9.30 impõem restrições adicionais que agravam ainda mais o caráter anticompetitivo da exigência. O subitem 9.30.1.2.1 veda expressamente o somatório de itens distintos para fins de comprovação da experiência mínima, impedindo que o fornecedor utilize seu histórico global de fornecimentos correlatos para demonstrar aptidão técnico-operacional, ainda que as máquinas compartilhem mesma natureza, complexidade e tecnologia. O subitem 9.30.1.2.2 e o subitem 9.30.2, por sua vez, admitem o somatório de atestados apenas se os contratos tiverem sido executados de forma concomitante, requisito excepcionalmente restritivo e sem qualquer sustentação técnica no Estudo Técnico Preliminar. A simultaneidade de

execução não guarda relação com a capacidade real do licitante de fornecer os equipamentos aqui licitados e tampouco corresponde à prática do setor, no qual fornecimentos são usualmente realizados em operações sequenciais, de acordo com a demanda de cada cliente. Ao exigir que os atestados tenham sido executados ao mesmo tempo, o edital elimina a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade a partir de fornecimentos relevantes realizados de forma sucessiva, restringindo inequivocamente o universo de competidores.

O subitem 9.30.5 impõe, ainda, que revendedores e distribuidores apresentem declaração do fabricante autorizando a prestação de suporte técnico e assumindo responsabilidade solidária pela execução contratual. Tal exigência interfere indevidamente na relação comercial privada entre fabricante e distribuidor, impondo condição atípica e muitas vezes inatingível, sobretudo considerando que diversos fabricantes internacionais atuam por meio de redes independentes de revenda e não firmam compromissos de solidariedade contratual com terceiros. Embora o subitem 9.31 busque mitigar esse rigor ao afirmar que a exigência refere-se à assistência técnica e correlatos, permanece a necessidade de declaração formal do fabricante, sem motivação concreta no ETP, o que igualmente restringe a participação de empresas que operam regularmente como revendedoras.

É importante destacar que o Estudo Técnico Preliminar não apresenta qualquer fundamentação que justifique: (i) a adoção do percentual de 50% do quantitativo total do item; (ii) a vedação ao somatório de itens semelhantes; (iii) a exigência de simultaneidade na execução dos atestados; ou (iv) a imposição de responsabilidade solidária do fabricante. A ausência de motivação afronta diretamente o art. 18, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige justificativa técnica específica, objetiva e demonstrável para qualquer requisito de habilitação que potencialmente restrinja a competitividade. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, notadamente a Súmula 263, estabelece que a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, proporcional à sua dimensão e complexidade, sendo

vedadas exigências desarrazoadas ou genéricas que imponham quantitativos excessivos ou requisitos indiferenciados.

Assim, o conjunto das exigências do item 9.30 revela-se **abusivo, tecnicamente infundado e juridicamente inválido**, impondo limitações que inviabilizam a participação de fornecedores experientes e capacitados, frustrando o caráter competitivo da licitação e violando os princípios da isonomia, competitividade, razoabilidade e proporcionalidade. Impõe-se, portanto, a revisão integral do item, com a redução dos quantitativos exigidos, a supressão da exigência de simultaneidade, a permissão de somatório de atestados tecnicamente equivalentes e a adequação das exigências relativas a revendedores, de modo a restabelecer a legalidade e a ampla participação no certame.

Assim, o conjunto das exigências do item 9.30 revela-se abusivo, tecnicamente infundado e juridicamente inválido, impondo limitações que inviabilizam a participação de fornecedores experientes e capacitados, frustrando o caráter competitivo da licitação e violando os princípios da isonomia, competitividade, razoabilidade e proporcionalidade. Impõe-se, portanto, a revisão integral do item, com a redução dos quantitativos exigidos, a supressão da exigência de simultaneidade, a permissão de somatório de atestados tecnicamente equivalentes e a adequação das exigências relativas a revendedores, de modo a restabelecer a legalidade e a ampla participação no certame.

8.1. DA INFLAÇÃO ARTIFICIAL DOS QUANTITATIVOS EM RAZÃO DA MODELAGEM REGIONAL, EM DESCOMPASSO COM A REALIDADE POR ESTADO (UF)

A desproporcionalidade da exigência do item 9.30 agrava-se quando se observa que os quantitativos tomados como base para o cálculo dos 50% decorrem de uma opção de modelagem regional que agregou, em um único item, a soma das necessidades de diversos Estados, criando um volume artificialmente elevado de máquinas por região. Não se trata, portanto, de uma

demanda real e unitária de um único ente ou de uma única Unidade da Federação, mas de uma concentração administrativa de quantidades que, na prática, se distribuirão por múltiplos Estados e municípios.

No caso da Região Nordeste, por exemplo, o Termo de Referência prevê 420 retroescavadeiras em um único item regional, o que leva à exigência de atestado prévio de 210 unidades. Esse número, contudo, não reflete a necessidade de um único Estado, mas o somatório das demandas de vários entes federativos. Se a contratação fosse estruturada por Unidade da Federação, como ocorreu no pregão anterior do próprio MAPA, os quantitativos de cada Estado seriam significativamente menores e, por consequência, a exigência de 50% resultaria em números mais condizentes com a realidade do mercado e com o porte médio das contratações habituais.

Em outras palavras, a Administração, ao optar por concentrar as demandas estaduais em blocos regionais, acabou por inflar artificialmente a base de cálculo dos atestados, produzindo exigências numéricas que não guardam correspondência com nenhum contrato típico celebrado por Estado isoladamente. Essa opção metodológica, não justificada tecnicamente no Estudo Técnico Preliminar, transforma um percentual que poderia ser, em tese, aceitável em contexto de quantitativos moderados, em um verdadeiro óbice à participação, por exigir comprovações em patamar que o próprio histórico contratual do mercado não oferece.

Tal cenário é incompatível com a orientação da Súmula 263 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ater-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, em quantidades proporcionais à dimensão e à complexidade da contratação. Ao utilizar como base um quantitativo regional inflado, desvinculado da realidade de cada UF, o edital ultrapassa o limite do razoável e impõe requisito que, na prática, esvazia a competitividade, afastando fornecedores aptos que jamais tiveram oportunidade de concentrar, em um único contrato, volumes tão elevados de máquinas.

Dessa forma, a própria modelagem regional do certame contribui para tornar ainda mais desarrazoada a exigência de atestado mínimo de 50% do

item, reforçando a necessidade de revisão tanto do percentual quanto da forma de cálculo, de modo a ajustá-los à realidade das contratações por Estado e ao padrão efetivo do mercado de máquinas pesadas.

9. DA INCOERÊNCIA ENTRE A EXIGÊNCIA DE ATESTADOS SIMULTÂNEOS E A NATUREZA DO OBJETO – FORNECIMENTO DE BENS NÃO CONTÍNUOS (MÁQUINAS PESADAS)

A exigência de que os atestados apresentados pelo licitante comprovem fornecimentos realizados de forma concomitante, prevista nos subitens 9.30.1.2.2 e 9.30.2, revela profunda incompatibilidade lógica e jurídica com a natureza do objeto licitado. O edital trata da aquisição de retroescavadeiras, pás-carregadeiras, motoniveladoras e escavadeiras, bens duráveis, fabricados sob demanda e entregues de forma parcelada, conforme programação logística e disponibilidade operacional do contratante.

O próprio Termo de Referência admite que as entregas ocorrerão em datas distintas, em locais distintos e não prevê, em nenhum momento, a obrigatoriedade de entrega simultânea de todas as unidades. A contratação, portanto, não exige capacidade operacional de atender demanda massiva em um único momento, tampouco pressupõe operação contínua ou simultânea típica de contratos de prestação de serviços essenciais ou contínuos.

A simultaneidade como requisito de qualificação técnica só encontra fundamento, conforme reconhece reiteradamente o Tribunal de Contas da União, em contratos de serviços contínuos, cujo risco operacional está ligado à execução simultânea de várias frentes de trabalho. Nada disso se aplica ao presente objeto, que consiste exclusivamente na venda e entrega de bens móveis, cujo fornecimento ocorre por remessa, com logística planejável e sem necessidade de operações paralelas de grande escala.

A exigência de simultaneidade em atestados só é legitimada quando o objeto contratual demanda execução conjunta de várias frentes de atividade, hipótese típica de prestação de serviços contínuos ou de grande risco operacional. No caso de aquisição e fornecimento de bens, essa exigência

carece de pertinência técnica e se mostra desproporcional, em afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade. A jurisprudência e a Súmula 263 do Tribunal de Contas da União reforçam que a comprovação técnico-operacional deve ser limitada ao necessário e proporcional à complexidade e dimensão do objeto.

No fornecimento de bens, a comprovação de capacidade decorre do histórico de entregas efetivamente realizadas, independentemente de terem ocorrido ao mesmo tempo ou de forma sucessiva. A exigência de concomitância, além de desarrazoada, contraria a dinâmica natural do mercado de máquinas pesadas, no qual os fabricantes e distribuidores realizam entregas escalonadas e distribuídas ao longo do ano, conforme a demanda de clientes públicos e privados.

Ademais, como o edital não prevê entrega simultânea das centenas de unidades contratadas em cada região, é incoerente e ilógico exigir que o licitante demonstre capacidade que nem mesmo será exigida na execução contratual. Trata-se de restrição indevida, desproporcional e sem respaldo técnico, violando diretamente os princípios da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Diante disso, impõe-se a supressão integral da exigência de concomitância, por absoluta incompatibilidade com a natureza do objeto e ausência de fundamentação no ETP, preservando-se a legalidade, a isonomia e o caráter competitivo do certame.

10. DA INCOERÊNCIA ENTRE A EXIGÊNCIA DE ATESTADOS SIMULTÂNEOS E A NATUREZA DO OBJETO: FORNECIMENTO DE BENS NÃO CONTÍNUOS (MÁQUINAS PESADAS)

A exigência de que os atestados apresentados pelo licitante comprovem fornecimentos realizados de forma concomitante, prevista nos subitens 9.30.1.2.2 e 9.30.2, revela profunda incompatibilidade lógica e jurídica com a natureza do objeto licitado. O edital trata da aquisição de retroescavadeiras, pás-carregadeiras, motoniveladoras e escavadeiras, bens

duráveis, fabricados sob demanda e entregues de forma parcelada, conforme programação logística e disponibilidade operacional do contratante.

O próprio Termo de Referência admite que as entregas ocorrerão em datas distintas, em locais distintos e não prevê, em nenhum momento, a obrigatoriedade de entrega simultânea de todas as unidades. A contratação, portanto, não exige capacidade operacional de atender demanda massiva em um único momento, tampouco pressupõe operação contínua ou simultânea típica de contratos de prestação de serviços essenciais ou contínuos.

A simultaneidade como requisito de qualificação técnica só encontra fundamento, conforme reconhece reiteradamente o Tribunal de Contas da União, em contratos de serviços contínuos, cujo risco operacional está ligado à execução simultânea de várias frentes de trabalho. Nada disso se aplica ao presente objeto, que consiste exclusivamente na venda e entrega de bens móveis, cujo fornecimento ocorre por remessa, com logística planejável e sem necessidade de operações paralelas de grande escala.

Como bem sintetiza a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula 263, que determina que exigências de capacidade técnico-operacional devem restringir-se ao indispensável, sendo inválidas aquelas que imponham ônus excessivo sem relação com o risco contratual.

No fornecimento de bens, a comprovação de capacidade decorre do histórico de entregas efetivamente realizadas, independentemente de terem ocorrido ao mesmo tempo ou de forma sucessiva. A exigência de concomitância, além de desarrazoada, contraria a dinâmica natural do mercado de máquinas pesadas, no qual os fabricantes e distribuidores realizam entregas escalonadas e distribuídas ao longo do ano, conforme a demanda de clientes públicos e privados.

Ademais, como o edital não prevê entrega simultânea das centenas de unidades contratadas em cada região, é incoerente e ilógico exigir que o licitante demonstre capacidade que nem mesmo será exigida na execução contratual. Trata-se de restrição indevida, desproporcional e sem respaldo

técnico, violando diretamente os princípios da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Diante disso, impõe-se a supressão integral da exigência de concomitância, por absoluta incompatibilidade com a natureza do objeto e ausência de fundamentação no ETP, preservando-se a legalidade, a isonomia e o caráter competitivo do certame.

V. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, e considerando as irregularidades apontadas na modelagem adotada pelo edital, requer a Impugnante que esta autoridade conduza a devida revisão do instrumento convocatório, a fim de sanar os vícios identificados e assegurar a plena observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, do planejamento, da transparência e da segurança jurídica.

Nesse sentido, **requer-se:**

A retificação do edital, para que:

- 1) Seja afastada a exigência de apresentação de **preço único por região**, uma vez que tal modelagem ignora a diversidade tributária, fiscal e logística existente entre os estados que compõem cada região e inviabiliza a formulação de propostas exequíveis e isonômicas;
- 2) **A complementação do edital**, com a inclusão de elementos mínimos indispensáveis à composição de custos (tributação aplicável, critérios de distribuição, parâmetros logísticos, justificativa para eventual agrupamento por região), de forma a conferir transparência, previsibilidade e segurança jurídica na formação das propostas, em conformidade com os arts. 14, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021;
- 3) **A revisão da cláusula que exige “rede de assistência técnica com capacidade de atendimento em toda a região”**, de modo a restringir a obrigação à manutenção de estrutura de atendimento suficiente para cobrir, com eficiência e dentro dos prazos contratuais, os locais de entrega efetiva dos equipamentos (Estado ou Município), afastando a exigência genérica e desproporcional de cobertura em todos os estados e municípios da região, por violação aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e competitividade;
- 4) **A revisão integral das exigências de qualificação técnica constantes do item 9.30 do Termo de Referência**, para que:
 - a) seja reduzido o percentual atualmente fixado em 50% do quantitativo total do item, adequando-o a patamar compatível com a realidade do mercado e com

a Súmula 263 do TCU, para a fixação de 10%, quantitativo plenamente cabível e viável;

b) seja afastada a exigência de que os atestados ou notas fiscais tenham sido executados de forma concomitante, admitindo-se a comprovação de experiência por meio de fornecimentos sucessivos, desde que tecnicamente equivalentes;

c) seja permitido o somatório de atestados e documentos relativos a fornecimentos de bens similares, de mesma natureza e complexidade, ainda que referentes a contratos distintos;

d) sejam adequadas as exigências relativas a revendedores e distribuidores (subitem 9.30.5 e correlatos), de modo a afastar imposições desarrazoadas de responsabilidade solidária do fabricante e exigências que não guardem relação direta com a segurança da contratação;

5) A suspensão do certame, caso necessário, até que as inconsistências aqui apontadas sejam devidamente corrigidas, garantindo-se a participação igualitária dos licitantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

6) A republicação do edital retificado, com reabertura dos prazos, em respeito aos princípios da publicidade, da transparência e da ampla competitividade, assegurando que todos os interessados possam formular propostas em condições de igualdade, com base em regras claras, proporcionais e juridicamente válidas.

Por fim, requer-se que a presente impugnação seja recebida e apreciada na forma da legislação vigente, com a consequente retificação do instrumento convocatório, evitando-se que a manutenção de irregularidades comprometa a lisura, a eficiência e a finalidade do certame.

Termos em que,

Pede deferimento.

Curitiba, 28 de novembro de 2025.

RODOPARANÁ IMPLEMENTOS RODOVIÁRIOS LTDA

FERNANDO LUIS SCOTTI

Sócio Administrador

RG nº 3049470077