ACHOU
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

Ilustríssimo (a) Senhor (a) Pregoeiro (a) do Município de GOVERNADOR CELSO RAMOS/SC

PROCESSO Nº 33/2026
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90033/2026

ACHOU DISTRIBUICAO E COMERCIO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 48.529.824/0001-80, e, inscrição estadual n.º 90973096-10, com sede na Rua Ubaldino do Amaral, n° 927 - Bairro Alto da Rua XV - Curitiba/PR - CEP: 80.045-150, por intermédio de seu representante legal o(a) Sr.(a.) SANDRO VALÉRIO SANTOS ROSA, CPF: 031.274.026-35 - RG: MG-9.333.020 SSP/MG, vem, com o devido respeito, **perante Vossa Senhoria**, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com fundamento no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da **CRFB/88**, no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I — DOS FATOS

A prefeitura com sede no Município de Governador Celso Ramos, Estado de Santa Catarina, publicou o Edital de Pregão Eletrônico n.º **90033/2026**.

Após análise pormenorizada, cuidadosa e técnica do instrumento convocatório, de seus anexos, do Termo de Referência e dos documentos que integram o processo licitatório disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP —, a Impugnante constatou a existência de irregularidades substanciais, graves e de natureza estrutural na forma como foram concebidos e organizados os lotes do presente certame. Tais irregularidades, longe de constituírem meros vícios formais passíveis de convalidação, afrontam, de forma direta e flagrante, os princípios basilares da competitividade, da isonomia, da economicidade, da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação, que, por imperativo legal expresso, devem nortear todo e qualquer procedimento licitatório conduzido sob a égide da Nova Lei de Licitações.

O cenário que se apresenta ao exame da Impugnante é o de um certame estruturado de maneira a, na prática, restringir artificialmente o universo de licitantes capazes de participar em condições de igualdade, favorecer grandes distribuidoras detentoras de amplo portfólio em detrimento de fornecedores especializados por segmento, e comprometer a obtenção do melhor preço em cada categoria de produto ou serviço licitado. Trata-se, em suma, de uma formatação que, ainda que não intencionalmente, produz efeitos anticoncorrenciais objetivos e mensuráveis, vedados de forma expressa pela Lei n.º 14.133/2021.

A gravidade das irregularidades apontadas impõe, antes da abertura do certame, a imediata correção do edital, mediante a reformulação da estrutura dos lotes, razão pela qual se faz não apenas legítima, mas juridicamente necessária, a interposição da presente impugnação. Registre-se que a Impugnante não age movida por interesse meramente particular, mas também pelo interesse público subjacente à

preservação da competitividade, da economicidade e da legalidade do certame, valores que a Nova Lei de Licitações erigiu ao patamar de objetivos fundamentais do processo licitatório.

Imprescindível consignar, desde logo, que a presente impugnação é apresentada tempestivamente, dentro do prazo legal de três dias úteis antes da data de abertura do certame, em estrita observância ao disposto no art. 164 da Lei n.º 14.133/2021. O referido dispositivo, que confere legitimidade ativa a qualquer pessoa para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, tem a seguinte dicção:

> "Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.
>
> Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame."

Consoante se depreende da literalidade do dispositivo transcrito, a legitimidade ativa da Impugnante é plena e irrestrita, não se condicionando a qualquer requisito adicional além da tempestividade do protocolo. Outrossim, o parágrafo único do art. 164 impõe à Administração o dever jurídico inafastável de responder à presente impugnação, de forma fundamentada e no prazo legal ali estabelecido, sendo que a omissão nesse mister configura, por si só, violação à lei e enseja o cabimento de representação perante os órgãos de controle competentes.

Registre-se, por oportuno, que o art. 169 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de

gestão de riscos e de controle preventivo, subordinando-se também ao controle social. A presente impugnação constitui, em última análise, exercício desse controle social, que o legislador expressamente incentivou e institucionalizou:

> "Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...]"

II — DA ANÁLISE DO(S) LOTE(S) IRREGULARES

2.1- Da Heterogeneidade Indevida como Vício Estrutural do Certame

A análise detida do instrumento convocatório e de seus anexos evidencia, de plano, que o(s) Lote(s) 1 do presente Pregão Eletrônico foram estruturados de forma absolutamente heterogênea, tecnicamente inconsistente e juridicamente censurável, congregando, em um único agrupamento licitatório, itens de natureza, origem, cadeia produtiva, segmentos de mercado, especificações técnicas e vocações de fornecimento inteiramente distintos entre si.

Essa conformação é, na sua essência, um vício estrutural do certame, que contamina todo o procedimento licitatório desde a fase preparatória e produz efeitos deletérios que se projetam sobre a competitividade, a economicidade e a lisura do processo. Trata-se de irregularidade que não pode ser sanada por medida de menor envergadura: a correção exige, necessariamente, a reformulação da estrutura dos lotes antes da abertura das propostas.

2.2- Da Violação ao Princípio do Parcelamento e seus Desdobramentos

A Lei n.º 14.133/2021 consagrou, de forma expressa e cogente, o princípio do parcelamento como vetor obrigatório do planejamento das contratações públicas de bens. O art. 40, § 2.º, da NLL estabelece, com clareza meridiana, que na aplicação de tal princípio deverão ser considerados: a viabilidade da divisão do objeto em lotes; o aproveitamento das peculiaridades do mercado local com vistas à economicidade; e, de forma especialmente relevante para o presente caso, o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. Transcreve-se o dispositivo:

> "Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] § 2.º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes; II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado."

O legislador foi suficientemente criterioso ao estabelecer, no mesmo artigo, as hipóteses em que o parcelamento não deverá ser adotado, circunscrevendo-as a situações bastante específicas e de verificação objetiva. Dispõe o art. 40, § 3.º:

> "Art. 40. [...] § 3.º O parcelamento não será adotado quando: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e

integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo."

Nenhuma das hipóteses excepcionais que autorizariam a não adoção do parcelamento está configurada no presente caso. O objeto licitado não constitui sistema único e integrado — muito pelo contrário, os itens agrupados são perfeitamente dissociáveis e podem ser fornecidos por diferentes empresas sem qualquer prejuízo ao conjunto. Não há qualquer indicação, no edital ou em seus anexos, de que a economia de escala justifique a concentração dos itens em único fornecedor, nem de que razões de padronização ou de exclusividade de marca conduzam necessariamente a um único prestador. Inexistindo, portanto, qualquer fundamento legal para a não adoção do parcelamento, a estruturação atual do certame viola frontalmente o comando normativo do art. 40, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021.

2.3- Do Favorecimento às Grandes Distribuidoras e da Exclusão dos Fornecedores Especializados

A consequência prática mais imediata e grave da aglutinação indevida de itens heterogêneos em um único lote é, conforme já antecipado, o favorecimento sistemático e estrutural de grandes distribuidoras e de fornecedores detentores de portfólio amplo e generalista, em manifesto detrimento das empresas especializadas em determinados segmentos ou cadeias produtivas específicas.

A dinâmica do mercado demonstra, de forma inequívoca, que fornecedores especializados em determinadas categorias de produtos tendem a apresentar preços significativamente mais competitivos nos itens de sua especialidade, em razão da escala de compra, das relações privilegiadas com fabricantes, da eficiência logística setorial e do conhecimento técnico aprofundado. Ao exigir que um único fornecedor atenda à integralidade de um lote heterogêneo, a Administração elimina

da disputa justamente esses agentes econômicos altamente eficientes e competitivos, restringindo o certame, na prática, àqueles poucos que, embora não necessariamente os mais eficientes em nenhuma categoria específica, possuem estrutura suficientemente abrangente para cobrir toda a gama de itens exigidos.

Essa dinâmica afronta, de forma direta, o art. 9.º, inciso I, alínea "a", da Lei n.º 14.133/2021, que proíbe expressamente que agentes públicos admitam, prevejam, incluam ou tolerem situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. Colaciona-se o texto legal:

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

A restrição à competitividade aqui verificada não é meramente hipotética ou conjectural: ela é objetiva, concreta e decorre da própria estrutura do certame. Um fornecedor que domina com excelência a cadeia de fornecimento de itens específicos e que, portanto, seria capaz de oferecer preços extraordinariamente competitivos para esses itens, está impedido de concorrer por não ter condições de fornecer, com igual eficiência, os demais itens heterogêneos que integram o mesmo lote. Essa situação constitui, sem sombra de dúvida, uma restrição ao caráter competitivo do processo licitatório, vedada de forma expressa pela lei.

2.4- Da Violação ao Princípio da Isonomia e da Justa Competição

O art. 11, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório tem por objetivo assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição. O art. 5.º da NLL, por sua vez, elenca a igualdade e a competitividade como princípios nucleares de toda contratação pública:

> "Art. 5.º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)."

A isonomia exige que todos os licitantes que reúnam condições de atender ao objeto sejam colocados em posição de igualdade de oportunidades para competir. Ao estruturar o lote de forma que apenas determinado perfil de empresa — o da grande distribuidora generalista — seja capaz de concorrer, a Administração viola a isonomia em sua dimensão mais profunda: não se trata de tratamento diferenciado explícito, mas de tratamento diferenciado estrutural, que produz os mesmos efeitos deletérios de exclusão sem a declaração expressa de qualquer preferência.

A justa competição, igualmente tutelada pela NLL, pressupõe que as regras do certame não criem vantagens artificiais para determinados perfis de licitante. A formatação atual dos lotes cria, inequivocamente, tal vantagem artificial em favor das

distribuidoras de grande porte, em detrimento das empresas especializadas que, em lotes adequadamente estruturados, seriam competidoras de altíssimo nível.

2.5- Da Violação ao Objetivo Central do Processo Licitatório

O art. 11 da Lei n.º 14.133/2021 é cristalino ao definir os objetivos fundamentais do processo licitatório, dentre os quais se destacam, para fins do presente caso, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a prevenção de contratações com sobrepreço:

> "Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."

A formatação atual dos lotes compromete objetivamente a consecução desses objetivos. Um certame que exclui fornecedores altamente competitivos em itens específicos não pode, por definição, conduzir à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A ausência de competição efetiva nos itens especializados inevitavelmente redundará em preços superiores aos que seriam praticados em um ambiente de justa e ampla disputa.

Ademais, o art. 82, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021, ao tratar do critério de julgamento por menor preço por grupo de itens em sede de registro de preços, é expresso ao exigir que tal critério somente seja adotado quando demonstrada a inviabilidade de

adjudicação por item e evidenciada a vantagem técnica e econômica, devendo ainda ser indicado no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos:

> **"Art. 82. [...] § 1.º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital."**

Ainda que o presente certame não adote formalmente o registro de preços, a diretriz contida no § 1.º do art. 82 revela, por analogia e por interpretação sistemática da lei, que o agrupamento de itens em lotes ou grupos somente se justifica quando houver demonstração expressa, técnica e fundamentada de sua vantagem — demonstração esta que, conforme se demonstrará no tópico subsequente, está completamente ausente nos autos do presente processo licitatório.

III — DO DANO AO ERÁRIO

3.1 Do Sobrepreço como Consequência Direta da Estruturação Irregular

A irregularidade apontada não produz consequências meramente formais, procedimentais ou abstratas. Ao contrário, a aglutinação indevida de itens heterogêneos em lotes única e artificialmente unificados gera, de forma direta, objetiva e econômica e juridicamente relevante, **sobrepreço** nos itens específicos que integram o certame, impondo à Administração Pública o pagamento de valores manifestamente superiores aos que seriam praticados em um ambiente de efetiva, plena e justa concorrência entre fornecedores especializados.

A Lei n.º 14.133/2021 define sobrepreço de forma precisa em seu art. 6.º, inciso LVI, estabelecendo que se trata de preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado:

> "Art. 6.º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada; [...]"

O mecanismo pelo qual a estruturação irregular dos lotes conduz ao sobrepreço é de compreensão simples e objetiva: ao conferir ao lote uma conformação que apenas grandes distribuidoras de portfólio amplo são capazes de atender integralmente, a Administração elimina da disputa os fornecedores especializados que, exatamente por sua especialização, seriam capazes de oferecer preços extraordinariamente competitivos nos itens de seu domínio. O resultado prático e inevitável dessa estruturação é que a empresa vencedora da licitação, ao não encontrar competidores efetivos nos itens que não constituem seu nicho de mercado, majorará seus preços nesses itens sem qualquer pressão concorrencial que a incentive a oferecer preços próximos ao referencial de mercado.

Esse fenômeno é amplamente documentado na literatura especializada em compras públicas e no entendimento dos órgãos de controle: a concentração de itens heterogêneos em poucos lotes ou em lote único tende a elevar os preços finais contratados em comparação com a licitação por itens individuais ou em lotes homogêneos, na medida em que reduz a competição efetiva e permite ao vencedor praticar preços mais elevados nos itens de menor concorrência, compensando eventuais preços mais agressivos nos itens em que a disputa é mais intensa.

3.2- Da Falsa Economia e do Custo Real da Concentração de Lotes

Cumpre refutar, desde logo, o argumento que comumente se invoca para justificar a concentração de itens em poucos lotes: o de que tal formatação reduziria os custos de gestão contratual e simplificaria a administração dos contratos resultantes da licitação. Ainda que se admitisse, por hipótese, que tal argumento tivesse algum substrato de veracidade — o que não se concede —, ele não seria suficiente para justificar a violação aos princípios da competitividade, da economicidade e da isonomia.

A "facilidade de gestão" propiciada pela contratação com um único fornecedor para itens heterogêneos é uma conveniência administrativa que tem um preço, e esse preço é pago pelo erário público. Ao optar por pagar mais caro em cada item específico do certame — como inevitavelmente ocorrerá em razão da menor competitividade —, a Administração transfere para a sociedade o custo de sua própria comodidade operacional. Essa troca — pagar mais com dinheiro público para ter menos trabalho administrativo — é incompatível com os princípios que regem a gestão pública, especialmente com o princípio da eficiência consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal e reiterado no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021.

A Nova Lei de Licitações foi expressa ao definir, no art. 40, § 3.º, inciso I, as circunstâncias em que a não adoção do parcelamento se justifica pela economia de escala ou pela redução de custos de gestão de contratos. Tais circunstâncias devem ser demonstradas — não presumidas. A mera afirmação de que é mais fácil gerir um contrato único do que vários contratos especializados não satisfaz a exigência legal de comprovação, especialmente quando os custos adicionais decorrentes do sobrepreço superam, em larga medida, qualquer economia administrativa eventualmente obtida.

A Lei n.º 14.133/2021 define sobrepreço e superfaturamento como patologias a serem necessariamente evitadas, erigindo tal prevenção ao status de objetivo

expresso do processo licitatório. O art. 6.º, inciso LVII, define superfaturamento como dano provocado ao patrimônio da Administração, que pode caracterizar-se por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem distorções em favor do contratado:

> "Art. 6.º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança; c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado; d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços; [...]"

Em síntese: o dano ao erário decorrente da formatação irregular dos lotes é real, concreto, antecipável e evitável. A presente impugnação tem, entre seus objetivos, precisamente o de alertar a Administração para esse risco antes que ele se materialize na contratação de itens específicos por preços superiores aos referenciais de mercado.

3.3- Da Responsabilidade dos Agentes Públicos

Não se pode deixar de registrar que a manutenção de estrutura de lotes que reduz a competitividade e produz sobrepreço, após o adequado alerta consubstanciado na

presente impugnação, não será mais um mero equívoco de planejamento. Será uma decisão administrativa consciente, dotada de motivação, e que, por isso mesmo, atrai, para os agentes responsáveis, a possibilidade de responsabilização pelas consequências eventualmente danosas ao erário.

O art. 11 da NLL, ao estabelecer que o processo licitatório tem por objetivo evitar contratações com sobrepreço, confere a esse objetivo o caráter de dever funcional dos agentes que conduzem a licitação. O descumprimento desse dever, especialmente quando há impugnação devidamente fundamentada apontando o risco de sobrepreço, pode configurar hipótese de irregularidade administrativa a ser apurada pelos órgãos de controle, nos termos do art. 169 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021.

IV — DA FALTA DE JUSTIFICATIVA NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

4.1- Da Exigência Legal de Fundamentação do ETP

O vício apontado nos tópicos anteriores se agrava de forma exponencial quando se constata que a Administração não apresentou, no Estudo Técnico Preliminar — ETP — que embasou o presente certame, qualquer fundamentação sólida, concreta, tecnicamente sustentada e empiricamente verificável que justifique a opção pela divisão do objeto na forma de lotes heterogêneos tal como estruturada no edital.

O ETP, previsto no art. 6.º, inciso XX, e disciplinado no art. 18, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021, constitui a pedra angular do planejamento de qualquer contratação pública sob a égide da NLL. Não se trata de documento meramente protocolar ou de exigência burocrática: o ETP é o instrumento por meio do qual a Administração demonstra que examinou o problema a ser resolvido, que analisou as alternativas disponíveis, que avaliou a viabilidade técnica e econômica das soluções possíveis, e que fundamentou sua decisão em evidências concretas, não em preferências subjetivas ou em conveniências operacionais de menor hierarquia normativa.

"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação [...]

§ 1.º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...] V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; [...] VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; [...]

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina."

4.2- Das Exigências Mínimas para a Legitimação da Escolha por Lotes

Para que a decisão administrativa de aglutinar itens heterogêneos em lotes únicos ou em poucos lotes seja legítima, conforme ao ordenamento jurídico e imune a questionamentos administrativos e de controle, seria absolutamente indispensável que o ETP houvesse contemplado, de forma expressa, detalhada e empiricamente embasada, ao menos os seguintes elementos:

Em primeiro lugar, uma **análise comparativa de mercado**, elaborada com dados objetivos e verificáveis, entre as seguintes alternativas: a licitação por item individual; a licitação em lotes menores, formados por itens de mesma natureza e da mesma cadeia produtiva; e a licitação na formatação adotada no presente certame. Tal análise deveria abordar, em cada cenário, o universo de potenciais fornecedores, os preços históricos praticados, o grau de competitividade esperado e o custo de gestão contratual correspondente.

Em segundo lugar, uma **demonstração numérica e baseada em contratações anteriores** de que a opção por lotes heterogêneos conduz, efetivamente, a melhores resultados econômicos para a Administração, tendo em vista o ciclo de vida completo da contratação e considerando não apenas os preços unitários, mas também os custos de gestão, de fiscalização e de eventuais renovações contratuais.

Em terceiro lugar, uma **análise do impacto sobre a competitividade** da formatação adotada, com identificação expressa dos segmentos de mercado que seriam excluídos da participação em razão da estrutura dos lotes e com justificativa de por que tal exclusão é compatível com os princípios da isonomia e da competitividade consagrados na NLL.

Em quarto lugar, uma **conclusão motivada** que demonstre, com base nos elementos coletados na fase preparatória, que o benefício decorrente da formatação em lotes heterogêneos supera os riscos de sobrepreço e de restrição à

competitividade, de forma a satisfazer o requisito de posicionamento conclusivo exigido pelo art. 18, § 1.º, inciso XIII, da Lei n.º 14.133/2021.

Nenhum desses elementos foi satisfatoriamente contemplado no ETP disponibilizado nos autos. A ausência de tais demonstrações converte qualquer justificativa eventualmente apresentada pela Administração em mero achismo administrativo, desprovido do rigor técnico que o planejamento contratual exige e que a Lei n.º 14.133/2021 expressamente impõe. O ETP, nessa condição, não cumpre sua função legal e não pode, por si só, legitimar a formatação dos lotes questionada na presente impugnação.

4.3- Da Violação ao Princípio da Motivação e suas Consequências

O princípio da motivação, expressamente consagrado no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021 como um dos vetores fundamentais da contratação pública, exige que todo ato administrativo discricionário — e a escolha da formatação dos lotes é, inequivocamente, um ato discricionário — seja acompanhado de fundamentação suficiente, apta a demonstrar a adequação da decisão ao interesse público e sua conformidade com o ordenamento jurídico.

Motivação insuficiente é, no direito administrativo brasileiro, equiparada à ausência de motivação para fins de reconhecimento da nulidade do ato. Não basta que a Administração afirme, de forma genérica, que a contratação em lotes facilita a gestão ou que a divisão por itens geraria excessivos contratos. É necessário que tais afirmações sejam acompanhadas de dados concretos, de estudos prévios criteriosamente documentados, de comparações com outras contratações similares e de análise de impacto sobre os princípios que a lei expressamente manda preservar.

A ausência de fundamentação adequada no ETP torna o ato administrativo que definiu os lotes do presente certame viciado em sua formação, sendo passível de anulação, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021:

> "Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: [...] III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; [...]"

O reconhecimento da ilegalidade antes da abertura do certame — que é exatamente o propósito da presente impugnação — permitirá à Administração sanar o vício sem os maiores custos que decorreriam de uma anulação posterior, após o julgamento das propostas ou mesmo após a homologação do certame e a assinatura do contrato.

V — DA NECESSIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO COMPROVAR QUE A DIVISÃO POR LOTES É A MELHOR ALTERNATIVA — DO ÔNUS DA PROVA E DA OBRIGAÇÃO DE RESPOSTA FUNDAMENTADA

5.1- Da Inversão do Ônus Argumentativo na Resposta à Impugnação

A presente impugnação não se limita a apontar irregularidades de forma abstrata ou genérica. Ao contrário, ela deduz argumentos concretos, tecnicamente embasados, juridicamente fundamentados em dispositivos expressos da Lei n.º 14.133/2021, e calcados em dúvidas reais, legítimas e objetivamente verificáveis acerca da adequação da formatação adotada para os lotes do presente certame. Esses argumentos criam, para a Administração, o ônus de respondê-los de forma igualmente concreta, técnica e fundamentada.

Com efeito, no contexto do procedimento impugnatório regulado pelo art. 164 da NLL, o dever de resposta da Administração não é meramente formal — não basta que ela produza uma manifestação para simplesmente deferir ou indeferir a impugnação com justificativas genéricas. O dever de resposta é substancial: a Administração deve responder aos argumentos deduzidos pelo impugnante, demonstrando, para cada um deles, as razões pelas quais entende que sua decisão está conforme ao interesse público e às exigências legais.

Nesse contexto, incumbe à Administração — e somente a ela — demonstrar que a escolha pela formatação dos lotes impugnados: (i) não restringe a competitividade do certame; (ii) é a alternativa mais vantajosa para o interesse público; (iii) foi precedida de análise de mercado e de avaliação de alternativas; e (iv) é compatível com os princípios da isonomia, da economicidade e da eficiência. Não se trata de transferir à Administração o ônus de provar fato negativo, mas sim o ônus — que lhe é próprio e inerente — de demonstrar a legitimidade de suas escolhas discricionárias quando tais escolhas são adequadamente questionadas.

5.2- Da Obrigação Legal de Resposta e das Consequências de sua Ausência

A Lei n.º 14.133/2021, no art. 164 e seu parágrafo único, é categórica: a resposta à impugnação é obrigatória e deve ser divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até três dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura do certame. Tal obrigação é cogente e não comporta exceções: não há hipótese em que a Administração possa deixar de responder à impugnação tempestivamente apresentada, independentemente da complexidade dos argumentos ou do volume de trabalho da equipe responsável.

A ausência de resposta à presente impugnação configuraria, simultaneamente: (i) violação direta ao art. 164 da NLL; (ii) afronta ao princípio constitucional da publicidade; (iii) violação ao direito fundamental de petição, consagrado no art. 5.º, inciso XXXIV, da Constituição Federal; (iv) desrespeito ao princípio da motivação dos

atos administrativos; e (v) negativa de acesso à informação, em ofensa à Lei n.º 12.527/2011. Tal omissão ensejaria, ademais, representação aos órgãos de controle interno e externo, nos termos do art. 170, § 4.º, da própria NLL:

> "Art. 170. [...] § 4.º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei."

A resposta, portanto, é não apenas obrigação legal, mas pressuposto de regularidade do procedimento licitatório. O certame que avança sem a adequada apreciação e resposta à impugnação tempestiva é um certame maculado por vício de procedimento, susceptível de questionamento nos órgãos de controle e no Poder Judiciário.

5.3- Das Exigências para o Indeferimento Motivado

Acaso a Administração decida pelo indeferimento da presente impugnação, tal decisão deverá obedecer a requisitos mínimos de substância, sem os quais não terá aptidão para convalidar a irregularidade apontada nem para satisfazer a exigência de motivação que a lei impõe. Para que o indeferimento seja juridicamente válido e suficientemente fundamentado, a Administração deverá demonstrar, de forma objetiva, pormenorizada e verificável:

Em primeiro lugar, que os estudos e análises que embasaram a decisão pela formatação dos lotes foram realizados **anteriormente** à publicação do edital — e não elaborados especificamente em resposta à presente impugnação —, devendo ser indicadas as datas de elaboração de cada documento e os responsáveis técnicos por sua confecção.

Em segundo lugar, que tais estudos contemplam dados comparativos concretos — preços históricos, número de fornecedores por segmento, análise de mercado — que evidenciam, de forma numérica e verificável, que a contratação na atual formatação de lotes produz resultados melhores para a Administração do que a contratação por itens ou em lotes menores e homogêneos.

Em terceiro lugar, que a decisão pela formatação adotada foi produto de análise técnica séria e imparcial, e não de preferência administrativa desprovida de embasamento empírico, devendo a Administração comprovar que considerou, no processo de tomada de decisão, os riscos de sobrepreço e de restrição à competitividade inerentes à aglutinação de itens heterogêneos.

A resposta que não atender a esses requisitos mínimos de fundamentação será insuficiente para convalidar a irregularidade e não impedirá que a Impugnante leve o presente questionamento ao conhecimento dos órgãos de controle interno e externo, mediante representação formal, e ao Poder Judiciário, mediante os remédios processuais cabíveis.

VI — DOS PEDIDOS

Ante o exposto, com base em todos os fundamentos de fato e de direito acima exaustivamente deduzidos, especialmente nas disposições dos arts. 5.º, 6.º, 9.º, 11, 18, 40, 82, 164 e 169 da Lei n.º 14.133/2021, bem como nos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da eficiência, da moralidade e da publicidade, requer a Impugnante:

1. Que a presente impugnação seja recebida, conhecida e declarada **TEMPESTIVA**, eis que protocolada dentro do prazo legal de três dias úteis antes da data de abertura do certame, conforme estabelece o art. 164 da Lei n.º 14.133/2021;

2. Que, no mérito, a presente impugnação seja integralmente **ACOLHIDA**, com a consequente suspensão do certame e a determinação de reformulação do edital, procedendo-se à divisão do(s) Lote(s) 1 em lotes menores, tecnicamente homogêneos e comercialmente congruentes entre si, de forma a possibilitar a efetiva participação de fornecedores especializados por cadeia produtiva e a promoção de ampla, justa e genuína competição entre os licitantes;

3. Subsidiariamente ao pedido anterior, que a Administração avalie e, se tecnicamente viável, adote a licitação por **itens individuais**, solução que, em muitos casos análogos, demonstrou ser a mais eficaz para a consecução da competitividade máxima e da economicidade nas contratações públicas de bens heterogêneos;

4. Acaso a presente impugnação não seja acolhida, que a Administração demonstre, de forma **detalhada, objetiva e amparada em estudo técnico elaborado anteriormente à publicação do edital**, a motivação concreta, os dados numéricos e os elementos de mercado que embasaram a decisão pela atual divisão por lotes, comprovando: (a) as datas de elaboração dos estudos; (b) que a formatação adotada é a mais vantajosa para o interesse público; (c) que não há comprometimento do caráter competitivo do certame; e (d) que foram considerados e avaliados os riscos de sobrepreço decorrentes da aglutinação de itens heterogêneos;

5. Que a presente impugnação, bem como a respectiva resposta fundamentada da Administração, sejam **juntadas aos autos** do processo administrativo que originou o presente certame, constituindo peças permanentes do processo licitatório, e disponibilizadas a todos os interessados por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP — e do sítio eletrônico oficial do Órgão Licitante, em atenção ao princípio constitucional da publicidade, ao direito de todos os participantes à transparência dos atos praticados no procedimento licitatório, e ao disposto no art. 54, § 3.º, da Lei n.º 14.133/2021.

ACHOU
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

Nestes termos, pede e espera deferimento.

De Maringá/PR para **GOVERNADOR CELSO RAMOS/SC**, em 27 de maio de 2026.

ACHOU DISTRIBUICAO E COMERCIO LTDA

Sandro Valério Santos Rosa

RUA UBALDINO DO AMARAL, 927
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR
CEP 80.045-150

achoucomercio@gmail.com
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10