

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) Nº 90007/2025  
AGROMAP – MÁQUINAS AGRÍCOLAS PASSOS LTDA**

Pela integridade do gasto público, pela vantajosidade real e pelo equilíbrio econômico-financeiro

À

**Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba –  
CODEVASF**

**9ª Superintendência Regional – Diretoria de Licitações e Contratos**

Aos cuidados da Pregoeira responsável pelo Pregão Eletrônico SRP nº 90007/2025.

---

## **I — QUALIFICAÇÃO DA IMPUGNANTE**

**AGROMAP – MÁQUINAS AGRÍCOLAS PASSOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no **CNPJ 17.278.847/0001-35**, com sede na Rua **Farid Esper Kallas, 125**, Vila Romana, **Passos/MG**, CEP **37.901-775**, atuando há mais de quatro décadas na **fabricação e fornecimento de soluções agroindustriais e de irrigação**, com fundamento nos **arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021** e no **Decreto nº 11.462/2023**, bem como nas seções do edital, **TR, minuta de contrato e minuta da ata** que disciplinam o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, apresenta a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** com vistas a **aperfeiçoar** o instrumento convocatório e garantir **vantajosidade real, isonomia e equilíbrio econômico-financeiro**. ([Planalto](#))

---

## **II — MENSAGEM AO COLEGIADO: “O BARATO QUE RESPEITA O COFRE PÚBLICO”**

Esta impugnação não nasce do interesse privado: nasce do compromisso com o **dinheiro do contribuinte**. Comprar “o menor preço do dia” não é sinônimo de **menor custo total para a Administração**. Sem **regras de racionalidade** na emissão das Ordens de Fornecimento (OFs), o **edital empurra custos fixos logísticos e industriais** para pedidos de microescala, força o mercado sério a **colocar “colchões de risco” no preço** ou a **se abster** da disputa e, ao fim, **o erário paga mais**.

**Não basta poder estimar 800 unidades e, na prática, contratar cinco**. Isso **espanta os melhores, desincentiva propostas agressivas e precariza a execução**. Nosso pleito é simples e republicano: a **CODEVASF continua absolutamente livre para não contratar nada** — como manda o SRP —; **mas, havendo necessidade e emissão de OF, que cada pedido respeite um mínimo racional de escala, para que o preço final seja de fato o menor possível e sustentável**.

---

### III — CONTEXTO DO EDITAL (SÍNTESE OBJETIVA)

O objeto versa sobre **registro de preços para kits de irrigação localizada (área de 500 m<sup>2</sup>)**, estruturado em **dois itens: Item 1 – ampla concorrência e Item 2 – cota ME/EPP**. A documentação licitatória (edital, TR, minuta de contrato e da ARP) deixa claro que:

1. **Trata-se de SRP, com não obrigatoriedade de contratar**; as aquisições ocorrerão **conforme demanda, via Ordem de Fornecimento**;
2. **Execução por OF**, com possibilidade de **entregas parceladas**;
3. **Estimativas globais: 770 unidades (Item 1) e 30 unidades (Item 2 – ME/EPP)**;
4. **Ausência de regra de quantidade mínima por OF no texto convocatório.**  
**Tais premissas aparecem distribuídas entre o Edital, o Termo de Referência e as Minutas.**

---

### IV — O NÓ CRÍTICO QUE AMEAÇA A VANTAJOSIDADE: FALTA DE QUANTIDADE MÍNIMA POR OF

Sem um pedido mínimo por OF, os custos fixos inevitáveis de **mobilização, montagem, embalagem reforçada, paletização, seguro e frete interestadual** são **diluídos em pouquíssimas unidades**, o que:

- **Eleva artificialmente o preço unitário** registrado (o fornecedor antecipa risco de micro-pedido no lance);
  - **Expulsa fornecedores qualificados** que não aceitam precificar no escuro;
  - **Enfraquece a competição efetiva e compromete a vantagem;**
  - **Aumenta risco de atrasos/avarias** por expedições fracionadas e de baixa massa crítica;
  - **Transfere desequilíbrios** à fase contratual (reequilíbrios ou inadimplementos).  
Em síntese: **sem pedido mínimo, o “menor preço do dia” tende a ser mais caro para o erário** no ciclo completo.
-

## V — BASE LEGAL E INSTITUCIONAL: SRP SEM OBRIGAÇÃO DE CONSUMO, MAS COM RACIONALIDADE DE PEDIDO

1. A Lei nº 14.133/2021 (arts. 82 a 86) institui o SRP e, no art. 83, consagra que **preços registrados não obrigam a Administração a contratar — liberdade de não consumir** é regra de ouro. Isso **não** impede que o edital discipline **como** deve ser feito o **pedido quando houver contratação**. ([Planalto](#))
2. O Decreto nº 11.462/2023 regulamenta o SRP e **exige parâmetros claros**, inclusive a “**quantidade mínima a ser cotada**” (conceito voltado à **oferta do licitante**, não à compra). O art. 15, **parágrafo único**, esclarece a lógica dessas **quantidades mínimas a serem cotadas para preservar economias de escala e ampliar a competitividade** — confirmando que **escala mínima** é elemento **essencial** de eficiência no SRP. **A nosso pedido, aqui, é complementar: travar o tamanho do pedido (OF) quando houver contratação, sem criar obrigação de consumo**. ([Planalto](#))
3. **Orientação do TCU** (página temática “Licitações e Contratos – SRP”): o Tribunal reforça o **planejamento** (ETP, consolidação de demanda, gestão por ARP), a **previsibilidade** e a **objetividade** dos parâmetros — o **SRP** depende de **regras que reduzam assimetrias e perdas de escala**. ([licitacoescontratos.tcu.gov.br](#))
4. **Jurisprudência útil**: o **Acórdão 1650/2020-Plenário/TCU** (representação em pregão) prestigia **planejamento e adequação das regras ao objeto**, sob pena de **comprometer a competição e a economicidade**; não é sobre “pedido mínimo” especificamente, mas **traduz a razão pública** que defendemos: **parâmetros claros elevam a vantagem**. ([pesquisa.apps.tcu.gov.br](#))

**Síntese jurídica:** Não obrigar a contratar (art. 83) **não proíbe** o edital de **fixar lote mínimo por OF**, que só incide **se e quando** a Administração optar por emitir a ordem. É **compatível** com a lei, **alinha-se** ao decreto (escala/competitividade) e **prestigia** os pilares que o TCU difunde sobre **planejamento e previsibilidade**. ([tce.sp.gov.br](#))

---

## VI — O ARGUMENTO ECONÔMICO: COM ESCALA, O PREÇO PÚBLICO DE FATO CAI

Os custos fixos de uma produção industrial — tais como a montagem seriada, a inspeção de qualidade, os testes de desempenho, a confecção de embalagens reforçadas, o seguro de transporte, a paletização, a emissão de documentação fiscal e o deslocamento logístico

— não desaparecem. Eles existem e precisam ser absorvidos por alguma escala mínima de fornecimento para que o preço final se mantenha equilibrado e justo.

Quando a Administração não estabelece uma **baliza mínima por Ordem de Fornecimento**, transfere para o fornecedor um risco imprevisível: o de ter de mobilizar estrutura, pessoal e transporte para atender a um pedido de apenas 5, 10 ou 20 unidades, embora o edital preveja uma estimativa total de centenas. Diante dessa incerteza, empresas sérias, responsáveis e financeiramente equilibradas — justamente as que o poder público deseja atrair — são obrigadas a incluir no preço uma **margem de segurança** para não operar no prejuízo. O resultado é um paradoxo: a licitação, concebida para buscar o menor preço, acaba produzindo preços mais altos por ausência de previsibilidade.

Por outro lado, quando há **baliza mínima clara e proporcional**, o mercado se sente seguro para abrir mão dessas margens de precaução. As propostas tornam-se **mais agressivas e vantajosas**, porque cada participante pode calcular com base em uma escala mínima de produção e expedição. O efeito é imediato e mensurável: preços mais baixos, execução mais rápida e entrega mais confiável. É assim que se alcança a **vantajosidade real**, aquela que não se mede apenas no pregão, mas no resultado efetivo da compra pública.

Além disso, **reduzir o número de remessas e evitar o fracionamento exagerado** de pedidos significa **diminuir riscos de avarias, extravios, devoluções e retrabalho**. Cada pedido mínimo viabiliza um ciclo logístico completo e eficiente, o que gera economia de tempo, combustível, horas de conferência e custos indiretos de fiscalização. Trata-se de **governança operacional** aplicada à licitação: planejar bem para gastar melhor.

Em conclusão, a fixação de uma **quantidade mínima por Ordem de Fornecimento** não é uma conveniência para o fornecedor; é uma **política pública de eficiência e de responsabilidade fiscal**. Protege o preço, atrai empresas qualificadas, garante previsibilidade e evita que o poder público pague caro por uma falsa impressão de economia. É um instrumento de **maturidade administrativa** — que honra o dinheiro público, respeita o servidor que planeja e recompensa o fornecedor que cumpre.

---

## **VII — O QUE EXATAMENTE PROPOMOS (ALINHADO AO EDITAL): 200 KITS (Item 1) e 30 KITS (Item 2 – ME/EPP) por OF**

Propomos **incluir simultaneamente** no **Termo de Referência**, na **Minuta da Ata de Registro de Preços** e na **Minuta de Contrato** a seguinte regra **objetiva**:

**Quantidade mínima por Ordem de Fornecimento (OF).** Considerando a natureza do objeto (kits compostos por múltiplos componentes) e os custos fixos de logística, montagem, embalagem e transporte, e visando

vantajosidade real e equilíbrio econômico-financeiro, cada OF observará os seguintes mínimos por item:

**Item 1 (Ampla Concorrência): 200 (duzentos) kits por OF.**

**Item 2 (Cota ME/EPP): 30 (trinta) kits por OF.**

**A Administração não fica obrigada a contratar;** todavia, havendo demanda e emissão de OF, observar-se-ão os mínimos supra. **Pedidos inferiores ao mínimo somente poderão ser emitidos mediante justificativa da Administração e concordância expressa da contratada. Admite-se parcelamento da entrega dentro do prazo contratual, vedado o fracionamento da própria OF abaixo do mínimo.**

A redação preserva a **essência do SRP** (liberdade de não contratar) e insere **racionalidade apenas quando existir OF. Não restringe a competição; aumenta-a, permitindo propostas mais baixas e sustentáveis.**

---

## **VIII — TRATAMENTO JUSTO À COTA ME/EPP (ITEM 2)**

O **Item 2 (ME/EPP) tem estimativa de 30 unidades — fixar 30 por OF não restringe, organiza.** Com entrega única, reduz-se custo de frete e manuseio, **simplifica-se a fiscalização, e preserva-se isonomia** (todos competem sob a mesma regra lógica). Já no **Item 1, o mínimo de 200 ancora economia de escala** frente a um universo estimado de 770: é **proporcional e protetivo** para a CODEVASF.

---

## **IX — O QUE DIZEM A LEI, O DECRETO E O TCU (E POR QUE ISSO IMPORTA AQUI)**

- **Lei 14.133/2021, art. 83 — Preços registrados não obrigam a contratar;** a Administração **pode** fazer licitação específica se motivar. Isso **autoriza** a liberdade de **não consumir — e não inviabiliza** disciplinar **como será o pedido quando houver** contratação. ([Planalto](#))
- **Lei 14.133/2021, art. 82, II e Decreto 11.462/2023, art. 15 (par. ún.) —** A ordem jurídica **valoriza escala mínima:** o edital **deve** tratar de **quantidade mínima a ser cotada** (oferta), conceito **voltado à competitividade e à preservação da economia de escala.** **Nosso pedido** trata do “**pedido mínimo por OF**” (fase de execução), **coerente** com a mesma lógica de eficiência e planejamento. ([ibraop.org.br](#))
- **TCU (página SRP – Licitações e Contratos) —** Enfatiza **planejamento, ETP, consolidação de demanda, atribuições do órgão gerenciador, e gestão da ARP.** A regra de **OF mínima** **reduz assimetrias e perdas de escala, alinhando o edital** ao que o TCU vem exigindo em termos de **previsibilidade e economicidade.**

([licitacoescontratos.tcu.gov.br](http://licitacoescontratos.tcu.gov.br))

- **Acórdão 1650/2020-Plenário/TCU** — O Tribunal **tem coibido** regras mal calibradas que **fragilizam a competição e o planejamento**. A **cláusula de OF mínima é resposta técnica** a esse risco: **fortalece** a previsibilidade e **eleva** a competição efetiva. ([pesquisa.apps.tcu.gov.br](http://pesquisa.apps.tcu.gov.br))

---

## X — RESPOSTAS A OBJEÇÕES COMUNS

“**Engessa a gestão**” — Não. A **liberdade de não contratar** permanece **intacta** (art. 83). Só quando a Administração **decidir** contratar é que a **OF** respeitará o **mínimo**. Há ainda **válvula de exceção: OF inferior** ao mínimo **pode** ocorrer com **justificativa e concordância do fornecedor**. ([tce.sp.gov.br](http://tce.sp.gov.br))

“**Impede entregas parceladas**” — Não. A **entrega pode ser parcelada, dentro do prazo contratual**, sem **fracionar a OF** abaixo do mínimo, o que **protege logística e preço**.

“**Restringe a competição**” — O efeito é **oposto: com previsibilidade de escala, mais empresas sérias entram e baixam os preços** (sem “colchões de risco”). **Aumenta a competição efetiva e a vantajosidade**. ([Planalto](#))

---

## XI — TOM INSTITUCIONAL E ÉTICO

A licitação não é um duelo de descontos, tampouco um mercado de barganhas efêmeras; é um **instrumento de política pública** criado para **concretizar o princípio republicano da boa administração**. Cada edital, cada ordem de fornecimento, cada real empenhado traduz o dever constitucional de **proteger o patrimônio coletivo e transformar recursos em resultados sociais concretos**.

O verdadeiro sentido da licitação não está em premiar o menor preço aparente, mas em **garantir o melhor custo-benefício para o cidadão**, aquele que paga impostos e confia no Estado para geri-los com prudência e honestidade. **Preço baixo sem planejamento é gasto alto disfarçado**. Por isso, **planejar é um ato de respeito à sociedade**; é reconhecer que toda compra pública deve nascer de uma equação justa entre **liberdade administrativa, segurança econômica e valor social agregado**.

A previsibilidade que aqui se pleiteia não é um agrado ao setor privado, mas uma **obrigação moral e legal da Administração Pública**. Previsibilidade é o que separa a boa gestão da improvisação, o gasto público da despesa inútil. Ela não favorece empresas — **favorece o interesse público**, porque reduz riscos, amplia a concorrência qualificada e assegura que cada centavo aplicado gere retorno social efetivo.

A **Ordem de Fornecimento com quantidade mínima** representa, portanto, o **ponto de equilíbrio entre dois princípios fundamentais**:

de um lado, a **liberdade da Administração de não contratar** quando não houver demanda; de outro, o **dever jurídico e ético de contratar bem** quando a necessidade surgir. Essa regra não engessa o Estado — **protege-o de decisões antieconômicas**. Ela dá sentido ao princípio da **vantajosidade**, ao assegurar que a compra seja não apenas possível, mas racional, eficiente e justa.

Como já ensinava **Marçal Justen Filho**, a licitação é “o mais civilizado instrumento de realização da igualdade e da moralidade administrativa”. E, nas palavras de **Rafael Oliveira**, “planejar é o primeiro ato de probidade”. O que esta impugnação propõe é exatamente isso: **probidade em forma de planejamento, moralidade em forma de norma**.

Adotar a OF mínima é um gesto de maturidade institucional. É escolher o caminho da técnica sobre o improviso, da coerência sobre o acaso, da responsabilidade sobre o impulso. É um chamado à consciência de que **economizar não é gastar menos, é gastar certo**.

Em última instância, a presente impugnação não defende uma empresa; defende o **conceito de Estado responsável**, aquele que honra o contribuinte, respeita o servidor que planeja e valoriza o fornecedor que cumpre. Porque **a verdadeira economia pública é aquela que não desperdiça confiança**.

---

## XII — REDAÇÕES SUGERIDAS

### (a) Termo de Referência – seção “Proposta/Execução do Fornecimento”

**Quantidade mínima por Ordem de Fornecimento (OF)**. Tendo em vista a natureza do objeto (kits compostos por múltiplos componentes), os custos fixos de logística, montagem, embalagem e transporte, e visando à vantajosidade e ao equilíbrio econômico-financeiro, **cada OF** observará, por item, os **quantitativos mínimos: Item 1 (ampla concorrência): 200 (duzentos) kits; Item 2 (cota ME/EPP): 30 (trinta) kits**. A Administração **não fica obrigada a contratar; havendo demanda e emissão de OF**, observar-se-ão os mínimos ora fixados. **Pedidos inferiores ao mínimo somente mediante justificativa e concordância** da contratada. **Admite-se parcelamento da entrega** no prazo contratual, **vedado** o fracionamento da própria OF abaixo do mínimo.

### (b) Minuta da Ata de Registro de Preços – capítulo “Da Execução pelas OFs”

**Do lote mínimo por OF**. Sem prejuízo da **não obrigatoriedade de contratar** própria do SRP, quando **emitida a OF**, os órgãos gerenciador/participantes observarão os **minimamente fixados** no TR (**200 kits – Item 1; 30 kits – Item 2/ME/EPP**), facultado **parcelamento da entrega sem fracionar a OF** abaixo do mínimo. **Excepcionalmente**, OF

inferior ao mínimo dependerá de **justificativa do requisitante e concordância da contratada**.

### **(c) Minuta de Contrato – cláusula “Prazo/Execução”**

As **Ordens de Fornecimento** observarão os **mínimos por item** fixados no TR (**200 kits – Item 1; 30 kits – Item 2/ME/EPP**), sem que tal previsão importe **obrigação de contratar**. Havendo OF, **admite-se parcelamento** da entrega, **vedado** o fracionamento da OF abaixo do mínimo. **Excepcionalmente**, OF inferior ao mínimo **exigirá concordância da contratada**.

---

## **XIII — PEDIDO DE ESCLARECIMENTO TÉCNICO QUANTO À QUANTIDADE DE GOTEJADORES E METRAGEM DE GOTEJO POR KIT**

Embora o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar descrevam o **sistema de irrigação localizada por gotejamento de 500 m<sup>2</sup>** com detalhamento de área, vazão e espaçamento entre emissores e linhas laterais, **não consta de forma explícita** no edital o **comprimento total de fita gotejadora** (metragem linear de gotejo) **nem a quantidade total de gotejadores que compõem cada kit**

Essas informações são **essenciais para a formulação de proposta técnica e econômica precisa**, pois determinam diretamente:

- a) o volume de insumos necessários (fitas, conexões e emissores),
- b) a capacidade hidráulica do sistema,
- c) a uniformidade de distribuição e
- d) o custo final por unidade.

Sem esses parâmetros, os licitantes ficam obrigados a estimar quantidades, o que **gera insegurança jurídica, quebra de isonomia e risco de distorção de preços** — podendo levar a propostas subestimadas ou superavaliadas, ambas prejudiciais ao interesse público.

Diante disso, requer-se que a CODEVASF **esclareça de forma expressa**:

1. **Qual é a metragem total de fita gotejadora** (ou linha lateral) que compõe o kit de irrigação de 500 m<sup>2</sup>;
2. **Quantos gotejadores integrados** (emissores) estão previstos em cada kit, considerando o espaçamento estabelecido no Termo de Referência;
3. Se existe **variação tolerável de número de emissores** em razão do arranjo físico do terreno, e, em caso afirmativo, qual o limite percentual admitido;

O esclarecimento desses pontos é indispensável para **evitar divergências futuras, assegurar a uniformidade técnica do objeto e garantir vantajosidade efetiva** ao processo licitatório.

Solicitar tais informações **não amplia o escopo do objeto**, apenas **dá transparência e precisão** àquilo que já está previsto, permitindo que todos os concorrentes formem seus custos com base em **dados idênticos e verificáveis**. Essa conduta se alinha aos **princípios da publicidade, da isonomia e do julgamento objetivo** previstos nos arts. 5º, 12 e 18 da **Lei nº 14.133/2021**, fortalecendo a confiança pública no certame e reduzindo o risco de impugnações futuras.

---

## XIV — PEDIDOS

Diante do exposto, requer a **AGROMAP – MÁQUINAS AGRÍCOLAS PASSOS LTDA**:

1. **Acolhimento integral** desta impugnação;
2. **Inclusão da cláusula de quantidade mínima por OF (200 kits no Item 1; 30 kits no Item 2 – ME/EPP), simultaneamente no TR, na Minuta da ARP e na Minuta de Contrato;**
3. **Ajustes redacionais correlatos para deixar expresso que o parcelamento da entrega não autoriza fracionar a OF abaixo do mínimo;**
4. **Republicação** do edital/atos e, se necessário, **reagendamento** da sessão pública, em nome da **isonomia, ampla concorrência e da vantajosidade;**
5. **Resposta da seção XIII “PEDIDO DE ESCLARECIMENTO TÉCNICO QUANTO À QUANTIDADE DE GOTEJADORES E METRAGEM DE GOTEJO POR KIT”** deste documento.

---

## XV — ENCERRAMENTO: CORAGEM DE FAZER O CERTO

Licitação é a ponte entre a boa técnica e o interesse público. A **OF mínima** não privilegia empresa alguma; **protege o contribuinte, dá segurança ao servidor, atrai os melhores fornecedores e faz o preço público cair de verdade. O barato que respeita o cofre**

**público nasce de planejamento e previsibilidade** — exatamente o que **esta impugnação** propõe. ([licitacoescontratos.tcu.gov.br](http://licitacoescontratos.tcu.gov.br))

**Passos/MG, 05 de novembro de 2025**

**AGROMAP – MÁQUINAS AGRÍCOLAS PASSOS LTDA**

**CNPJ 17.278.847/0001-35**

Rua Farid Esper Kallas, 125 – Vila Romana – Passos/MG – CEP 37.901-775

Tel.: (35) 3521-1439 / (35) 9 9736-3028 (Pedro H. V. Dias – Gestor de Licitações)

E-mail: [agromap.licitacoes@gmail.com](mailto:agromap.licitacoes@gmail.com)

---

**Referências normativas e institucionais (principais)**

- **Lei nº 14.133/2021** – arts. **82 a 86** (SRP) e **art. 83** (não obrigatoriedade de contratar). ([Planalto](#))
  - **Decreto nº 11.462/2023** – regulamenta o SRP; **art. 15 (par. ún.)** conceitua “**quantidade mínima a ser cotada**” para preservar **economia de escala e competitividade**. ([Planalto](#))
  - **TCU – Portal “Licitações e Contratos” (SRP)** – ênfase em **planejamento, previsibilidade e gestão da ARP**. ([licitacoescontratos.tcu.gov.br](http://licitacoescontratos.tcu.gov.br))
  - **Acórdão 1650/2020-Plenário/TCU** – reforça **planejamento e calibragem** das regras do edital para preservar **competição e economicidade**. ([pesquisa.apps.tcu.gov.br](http://pesquisa.apps.tcu.gov.br))
-