



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

PARECER JURÍDICO

Licitação – Pregão Eletrônico – Registro de Preços – Serviços de manutenção de máquinas pesadas – Impugnação a cláusulas do edital exigindo oficina localizada em raio de até 5 km da sede da Secretaria Municipal. Exigência de localização geográfica in loco – legalidade e razoabilidade. Restrição justificada por critérios técnicos voltados à garantia da eficiente execução contratual, com amparo no art. 47, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Ausência de violação ao princípio da isonomia e à competitividade. Restrição geográfica não constitui preferência baseada em domicílio, mas condição técnica pertinente ao objeto contratado, fundada em necessidade comprovada de agilidade no atendimento, facilidade de fiscalização presencial e redução de custos operacionais, em prol do interesse público. Jurisprudência do TCU que ressalva a licitude de exigências de localização quando imprescindíveis para a adequada execução do contrato, devidamente motivadas em estudo técnico. Caso concreto em que a justificativa técnica demonstra a essencialidade da proximidade física da oficina para minimizar o tempo de inatividade das máquinas, permitir fiscalização eficiente e evitar gastos excessivos com deslocamentos. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade atendidos. Interesse público e princípio da economicidade privilegiados com a manutenção da exigência impugnada.

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação administrativa apresentada tempestivamente pela empresa CARPEÇAS DIESEL – MÁQUINAS, PEÇAS E ACESSÓRIOS LTDA., CNPJ nº 59.283.569/0001-54, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2025, cujo objeto é o registro de preços visando à contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de máquinas pesadas da frota municipal.

A impugnante alega a existência de cláusulas restritivas no instrumento convocatório, especificamente nos itens 5.1.8 e 5.3.1 do Termo de Referência (Anexo II do edital), que exigem que a oficina da empresa contratada esteja sediada em um raio máximo de 5 (cinco) quilômetros da sede da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade.

Consoante narrado na petição de impugnação, a empresa interessada afirma ser especializada no ramo pertinente e ter interesse em participar do certame, mas sustenta que a referida exigência de localização a impossibilita indevidamente de concorrer, por restringir o caráter competitivo da licitação.

A impugnante aduz, em síntese, que tal cláusula violaria os princípios da isonomia e da competitividade insculpidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, ao criar distinção arbitrária entre licitantes com base em critério geográfico. Argumenta que a restrição beneficiaria apenas um número reduzido de empresas localizadas nas proximidades imediatas da Secretaria Municipal, em detrimento de outras potenciais



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

concorrentes igualmente qualificadas, frustrando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Pontua, ademais, que a Lei 14.133/2021 veda expressamente cláusulas ou condições que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo da licitação (art. 9º, I, 'a' e 'b'), bem como limita as exigências de qualificação técnica ao mínimo necessário ao cumprimento do contrato, de modo proporcional ao objeto.

A impugnante alega que, no caso vertente, não estaria comprovada a imprescindibilidade da oficina dentro do raio de 5 km, classificando os motivos enunciados no Termo de Referência – “garantir agilidade na prestação dos serviços, facilitar a fiscalização presencial e reduzir custos com deslocamentos” – como meras conveniências administrativas.

Diante desses argumentos, a impugnante requer a suspensão do certame e, ao final, a retificação do edital para excluir as cláusulas 5.1.8 e 5.3.1 do Termo de Referência, eliminando a exigência de localização da oficina em raio determinado, com a reabertura de prazo para novas propostas.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da Legalidade da Exigência de Localização à Luz da Lei nº 14.133/2021

Inicialmente, é imperioso analisar se a cláusula editalícia impugnada encontra amparo no ordenamento jurídico, em especial na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).

Conforme salientado pela impugnante, o art. 9º, inciso I dessa Lei estabelece ser vedado ao agente público inserir nos atos convocatórios situações que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo do processo licitatório ou estabeleçam preferências/distinções em razão da sede ou domicílio dos licitantes, salvo disposição legal em contrário.

Trata-se da positivação, na nova lei, dos tradicionais princípios da isonomia e da competitividade, já previstos anteriormente no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

Em linha de princípio, portanto, exigências relativas à localização das empresas devem ser vistas com reserva, pois podem implicar restrição territorial indevida da participação, afrontando a igualdade de condições entre os concorrentes.

Todavia, cumpre destacar que a própria Lei 14.133/2021, em caráter expresso, previu a possibilidade de se estabelecerem condições de execução relativas ao local de prestação de serviços, quando compatíveis com a natureza do objeto. No caso específico de serviços de manutenção e assistência técnica, aplica-se o disposto no art. 47, §2º da nova Lei de Licitações, verbis:

§ 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.

A cláusula ora impugnada – que demanda oficina em até 5 km da sede da Secretaria Municipal – insere-se precisamente nessa previsão legal. Ou seja, a Lei 14.133/21 autoriza a Administração, em contratos de manutenção, a fixar um local para execução dos serviços e até exigir que o contratado disponha de unidade de atendimento próxima,



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

desde que tal distância seja compatível com a necessidade do órgão contratante. Trata-se de inovação trazida pela nova lei, que legitima certas restrições geográficas quando inerentes à adequada prestação do serviço.

Desse modo, não há ilegalidade per se em delimitar uma área de atendimento, desde que haja motivação técnica idônea demonstrando que tal requisito não é impertinente ou desproporcional ao objeto do contrato, mas sim essencial para o cumprimento satisfatório das obrigações – o que afasta a vedação genérica do art. 9º, I, da mesma lei (que proíbe apenas distinções sem pertinência com o objeto).

No presente caso, observa-se que a exigência questionada não constitui uma preferência baseada na naturalidade ou sede social do licitante, tampouco impõe que a empresa seja originariamente estabelecida no Município, mas apenas que mantenha (ou venha a instalar) uma oficina apta a executar os serviços contratados dentro do raio de 5 km definido.

Essa condição incide igualmente sobre quaisquer concorrentes, sejam locais ou de fora, e não privilegia automaticamente empresas locais em detrimento de outras – desde que estas últimas se comprometam a atender à condição de distância após a contratação.

Em outras palavras, não se trata de direcionamento a favor de determinada empresa específica, mas de uma estipulação técnica uniforme aplicada a todos os potenciais fornecedores, relacionada ao local de execução do futuro contrato.

Em síntese, do ponto de vista estritamente legal, a cláusula de exigência da oficina em raio de 5 km encontra respaldo na Lei 14.133/2021, desde que cumpridos os requisitos de pertinência e necessidade. A análise, portanto, volta-se a verificar se, no caso concreto, a Administração demonstrou adequada e suficientemente a motivação técnica para tal restrição e se esta se revela proporcional e razoável diante das características do objeto licitado, o que se passa a examinar.

II.II. Da Proporcionalidade e Razoabilidade da Exigência

A impugnação sustenta que a exigência de localização até 5 km seria desproporcional e desarrazoada, por não haver comprovação de sua indispensabilidade, qualificando os motivos declarados no edital como meras facilidades administrativas. Cumpre, pois, avaliar as justificativas técnicas constantes dos autos e verificar se a restrição geográfica atende ao princípio da proporcionalidade, isto é, se é adequada, necessária e equilibrada em relação ao fim que se almeja.

No Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR) que embasam o edital, verifica-se expressamente a inclusão do requisito impugnado, acompanhado de uma justificativa técnica detalhada.

Consoante o item “c” do Capítulo III (Requisitos da Contratação) do ETP, o serviço deverá ser prestado em oficina localizada num raio de até 5 km da sede da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade, “de modo a garantir agilidade na prestação dos serviços, reduzindo o tempo de inatividade dos veículos, facilitar a fiscalização presencial e reduzir os custos com deslocamentos”.

Essa mesma redação foi reproduzida no item 5.1.8 do Termo de Referência anexo ao edital, complementada pela cláusula 5.3.1 que exige que a licitante possua estrutura física (oficina equipada) dentro do referido raio, com capacidade para atender a demanda com rapidez e qualidade.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Observa-se, portanto, que a Administração explicitou as razões técnicas que a levaram a estabelecer o limite de 5 km: essencialmente, garantir agilidade na execução das manutenções; facilitar a fiscalização *in loco* por parte dos agentes municipais; e reduzir custos operacionais relacionados a deslocamentos (seja de veículos a serem reparados, seja de servidores responsáveis pelo acompanhamento do contrato). Tais objetivos guardam pertinência direta com o objeto contratado, evidenciando que não se trata de capricho despropositado, mas de condição voltada a assegurar a eficiência e a economicidade na prestação dos serviços de manutenção, em benefício do interesse público. Cumpre avaliar cada um desses aspectos sob a ótica da razoabilidade:

a) Agilidade na prestação dos serviços e redução do tempo de inatividade dos veículos

A manutenção tempestiva das máquinas pesadas é crucial para não paralisar serviços públicos essenciais (obras, limpeza pública, etc.), de modo que a proximidade física da oficina tende a reduzir significativamente os tempos mortos e atrasos logísticos, aumentando a disponibilidade da frota.

Considere-se que máquinas de grande porte exigem transporte especial (guincho/prancha) para serem levadas à oficina; se esta estiver muito distante, o simples traslado irá consumir horas preciosas, dificultando o cumprimento dos prazos e prolongando a indisponibilidade do equipamento.

Além disso, em casos de defeitos emergenciais ou necessidade de intervenções rápidas, uma oficina próxima permite resposta quase imediata.

Portanto, a exigência contribui para otimizar a eficiência operacional, garantindo que o contratado tenha condições de atender prontamente às solicitações, alinhando-se com o princípio da continuidade do serviço público.

Ressalte-se que a justificativa menciona explicitamente a redução do tempo de inatividade dos veículos como finalidade da cláusula, evidenciando a preocupação em minimizar o impacto das manutenções na rotina administrativa.

b) Facilitação da fiscalização presencial e controle da execução

A presença de uma oficina nas imediações da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade, em todo caso, dentro do perímetro urbano, facilita sobremaneira as atividades de fiscalização do contrato por parte da Administração.

Nos termos do Termo de Referência, caberá aos fiscais designados acompanhar os serviços executados, aprovar orçamentos, conferir a substituição de peças e atestar as ordens de serviço.

Se a oficina estiver muito distante, cada visita de fiscalização implicará tempo excessivo de deslocamento de servidores, consumo de combustível, pagamento de diárias, além de dificultar vistorias frequentes, o que irá comprometer o controle de qualidade e a transparência na execução – por exemplo, inviabilizando inspeções *in loco* em todos os reparos, pelo simples fator da distância.

Ao contrário, com a oficina próxima, os fiscais podem exercer monitoramento mais efetivo e constante, assegurando que somente serviços de fato necessários sejam realizados e que peças devidas sejam aplicadas, coibindo eventuais práticas irregulares.

Portanto, do prisma da efetividade da fiscalização, a restrição geográfica mostra-se adequada e até mesmo imprescindível: trata-se de medida de ordem logística que, longe de caracterizar privilégio arbitrário, visa permitir a



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

atuação plena do Poder Público no controle do contrato.

Importa frisar que mera “comodidade” administrativa não justificaria uma restrição à competitividade; porém, no caso concreto, o que se tem é uma necessidade operacional legítima (fiscalização eficiente), sem a qual o contrato poderia ficar esvaziado de garantias.

A jurisprudência do TCU inclusive diferencia o mero conforto do administrador de uma necessidade real do contrato, exigindo comprovação desta última para validar exigências como a presente – e, conforme exposto, tal comprovação foi apresentada.

c) Redução de custos de deslocamento e ganho de economicidade

A fixação de um limite territorial também está respaldada pela busca de economicidade, outro princípio basilar na Administração Pública (art. 5, *caput*, da Lei 14.133/21).

A lógica é simples: deslocamentos menores implicam menor despesa – seja para a Administração (no envio de fiscais, condutores ou eventualmente no reboque de máquinas), seja para o próprio contratado (que geralmente embute nos custos operacionais do serviço a distância percorrida, consumo de combustível, horas de motoristas, etc.).

A experiência administrativa revela que, em contratos dessa natureza, oficinas muito distantes do ente contratante podem acarretar custos adicionais relevantes, onerando o erário e comprometendo a vantajosidade da contratação.

O Tribunal de Contas da União já reconheceu essa realidade (TC-000.548/2015-4) – Relator Vital do Rêgo:

“No que tangencia à limitação geográfica imposta pela Administração, na esteira dos argumentos apostos pela Unidade Técnica, o emprego de critérios de distância máxima de fato pode restringir a participação de empresas. Todavia, trata-se de medida por vezes necessária, porquanto a remessa de veículos a oficinas mecânicas demanda gastos com combustível e mão de obra de motoristas. Assim, ao delinear a contratação, deve o gestor público sopesar tais fatores, de modo a atingir solução que garanta a economicidade almejada sem impelir restrições desnecessárias ao caráter competitivo do certame”

No caso em tela, a Administração sopesou exatamente esses fatores, concluindo que o raio de 5 km seria o ponto de equilíbrio (binômio custo-benefício) para viabilizar a prestação eficiente sem impor ônus excessivo.

Portanto, a medida mostra-se necessária e proporcional também sob o ângulo financeiro, prevenindo gastos extras que, ao final, onerariam a própria contratação.

Diante do exposto, verifica-se que os motivos técnicos apresentados pela Administração são concretos, pertinentes e alinhados ao interesse público, indicando que a exigência de localização atende aos subprincípios da proporcionalidade. A medida é adequada (promove efetivamente as finalidades almejadas de agilidade, fiscalização e economia), necessária (não há outra forma menos restritiva de obter os mesmos resultados com igual eficácia – por exemplo, oficinas distantes dificilmente garantiriam igual celeridade e controle sem incorrer em custos elevados), e proporcional em sentido estrito (os benefícios decorrentes superam, em muito, eventual impacto na competição, mostrando-se um sacrifício justificável).



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

II.III. Da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre Exigências de Localização Geográfica

Importa agora confrontar a situação em análise com o entendimento consolidado nos tribunais de contas, notadamente o Tribunal de Contas da União, acerca de cláusulas que impõem restrições geográficas em editais de licitação.

Conforme mencionado pela impugnante, de fato há precedentes do Tribunal de Contas da União rechaçando exigências de sede local ou instalação prévia como critério de habilitação, por estas restringirem o caráter competitivo do certame sem adequada justificativa. Contudo, a mesma jurisprudência faz ressalvas importantes, admitindo exceções quando demonstrada a imprescindibilidade técnica da medida para o sucesso do contrato.

Em linhas gerais, o Tribunal de Contas da União orienta que condições de habilitação ligadas à localização só serão aceitáveis se possuírem estreita pertinência com a natureza do objeto e forem necessárias para garantir a qualidade da execução.

No passado, sob a égide da Lei 8.666/93, inúmeras decisões censuraram exigências gratuitas de sede no município ou região, por caracterizarem preferências baseadas em domicílio (violando o então art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666).

Como exemplo, o Acórdão TCU 6463/2011 – 1ª Câmara consignou que *“a exigência de que a empresa licitante utilize instalação própria ou localizada em uma cidade específica, salvo quando devidamente justificada a influência desse fato na qualidade dos serviços, fere o princípio da isonomia e restringe o caráter competitivo da licitação”*.

Entretanto, cabe frisar que essa decisão não proíbe em absoluto quaisquer limitações geográficas, exigindo, isto sim, que estas venham acompanhadas da devida análise técnica.

Em decisão mais recente, o Acórdão TCU 1176/2021 – Plenário reiterou ser irregular exigir que o contratado instale escritório em localidade específica sem demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto, considerando os custos adicionais e impactos na competitividade.

Ou seja, o vício residia na falta de fundamentação e na desproporcionalidade, e não na restrição em si, desde que esta fosse essencial. No mesmo julgado, o TCU pontuou que, se presente a análise técnica fundamentada, é lícito exigir dos licitantes uma declaração de que *instalarão* escritório na localidade definida.

Essa orientação sinaliza claramente que o momento e a forma da exigência também importam: preferencialmente, não se deve exigir estrutura pronta já na habilitação (o que poderia eliminar empresas que ainda não a possuem), mas pode-se requerer um compromisso formal de disponibilizá-la quando da execução – mitigando, assim, o potencial restritivo.

Transpondo tais entendimentos ao caso vertente, verifica-se que a Administração agiu em consonância com as balizas jurisprudenciais.

Isso porque, há uma análise técnica documentada justificando a essencialidade da oficina próxima, o que afasta a pecha de arbitrariedade e a exigência de possuir estrutura pode ser satisfeita tanto por meio de atestado prévio (empresa já instalada) quanto por meio de declaração de que os serviços serão prestados em oficina localizada num raio máximo de 5 km da sede da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Em conclusão, à luz da jurisprudência, não se divisa irregularidade na cláusula impugnada, pois ela se apoia em justificativa técnica robusta e visa atender ao interesse público, distinguindo-se das hipóteses vedadas de restrição sem fundamento.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, é o presente parecer no sentido da improcedência da impugnação apresentada pela empresa CARPEÇAS DIESEL – MÁQUINAS, PEÇAS E ACESSÓRIOS LTDA., considerando que restou demonstrado que as cláusulas impugnadas (itens 5.1.8 e 5.3.1 do Termo de Referência) não padecem de ilegalidade ou abusividade, estando amparadas pela legislação vigente (Lei 14.133/2021) e justificadas por motivos técnicos devidamente explicitados no processo administrativo, em atendimento aos princípios da proporcionalidade, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, eficiência e economicidade.

Em síntese, a exigência de que a oficina da contratada esteja localizada em raio de até 5 km da sede da Secretaria Municipal competente mostrou-se legal, razoável e voltada ao interesse público, configurando condição pertinente e indispensável para a adequada execução do objeto licitado.

A jurisprudência dos tribunais de contas, conquanto reforce a proibição de restrições geográficas arbitrárias, reconhece a validade de exigências dessa natureza quando sustentadas por necessidade real, como no presente caso.

Diante disso, opino que a impugnação deve ser julgada **IMPROCEDENTE**, mantendo-se hígidas as cláusulas questionadas.

Recomenda-se, por conseguinte, a expedição de decisão administrativa pelo Pregoeiro no sentido de indeferir o pedido da empresa impugnante, com as devidas fundamentações de fato e de direito ora delineadas, permitindo-se o regular prosseguimento do certame.

É o parecer, S.M.J.

Santo Antônio de Pádua, 2 de julho de 2025.

Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1