



## IMPUGNAÇÃO AO TERMO DE REFERÊNCIA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 17/2026**  
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº PA010604/2026**

**IMPUGNANTE:**

J.E. MOTA DE SOUZA DEDETIZAÇÃO – ME

CNPJ: 17.620.438/0001-75

Endereço: Rua Apolinário Peleteiro, 165, Campo do América, Jequié – BA

### I – TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, tendo em vista que o prazo para envio das propostas encontra-se aberto no período de 13/04/2026 a 16/04/2026, conforme previsto no instrumento convocatório .

1

### II – DOS FATOS

O Município instaurou procedimento de contratação direta visando a prestação de serviços de controle de pragas, desinsetização e desratização.

Todavia, ao analisar o **Termo de Referência (Anexo I)**, verifica-se grave falha na descrição do objeto, pois:

- São listadas diversas unidades (escolas, PSFs, hospital, secretarias, etc.);
- São atribuídos valores unitários por serviço;
- **Não há qualquer informação sobre a metragem (área em m<sup>2</sup>) dos imóveis.**

Conforme demonstrado no documento:

- Os serviços são descritos apenas como “desinsetização e desratização” por unidade;
- Não há detalhamento técnico mínimo da dimensão das áreas a serem tratadas.

### III – DA IMPOSSIBILIDADE DE PRECIFICAÇÃO

A ausência de metragem inviabiliza completamente a formação de proposta realista, pois:

#### 1. O custo do serviço depende diretamente da área

J.E. MOTA DE SOUZA DEDETIZAÇÃO – ME CNPJ 17.620.438/0001-75  
Rua Apolinário Peleteiro, 165, Jequié – BA Tel. (73)3525-6583 \* 98814-7302 \* 98858-0484  
e-mail: avmdedetizadora@hotmail.com



Serviços de controle de pragas são precificados com base em:

- Área construída (m<sup>2</sup>), Tipo de ambiente (hospitalar, escolar, administrativo), Frequência de aplicação e Volume de insumos químicos

Sem esses dados, o licitante:

- Não consegue dimensionar mão de obra;
- Não consegue calcular consumo de produto;
- Não consegue estimar tempo de execução.

## 2. Violação ao princípio do julgamento objetivo

A Administração definiu critério de **menor preço global**, porém:

- Não fornece base técnica uniforme para formação das propostas;
- Permite que cada empresa “chute” valores.

Isso viola diretamente:

- Princípio da isonomia, Princípio da competitividade e Princípio do julgamento objetivo

2

## 3. Risco de propostas inexequíveis

O próprio edital prevê desclassificação de propostas inexequíveis .

Entretanto:

- A Administração não fornece dados suficientes para cálculo;
- Isso induz erro estrutural nas propostas.

Ou seja:

👉 A Administração cria o problema e depois penaliza o licitante.

## IV – DA VIOLAÇÃO À LEI 14.133/2021

Nos termos da Lei nº 14.133/2021:

### Art. 6º, XXIII – Termo de Referência

Exige descrição clara e suficiente do objeto.

### Art. 23 – Estimativa de preços

Deve ser baseada em parâmetros objetivos de mercado.

## Art. 5º – Princípios

Destacam-se: Isonomia, Competitividade,

- Planejamento e Julgamento objetivo

☞ A ausência de metragem configura falha grave de planejamento.

## IV-A – DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que a Administração deve fornecer **todos os elementos necessários à formação da proposta**, sob pena de violação à competitividade.

### ✓ Acórdão 1.793/2011 – Plenário (TCU)

“A ausência de elementos suficientes à elaboração das propostas compromete a competitividade do certame e afronta o princípio do julgamento objetivo.”

#### Aplicação direta:

No presente caso, a ausência de metragem dos imóveis **impede a elaboração de propostas comparáveis**, tornando o julgamento subjetivo.

### ✓ Acórdão 2.622/2013 – Plenário (TCU)

“O projeto básico ou termo de referência deve conter nível de detalhamento suficiente para caracterização do objeto e viabilizar a estimativa de custos pelos licitantes.”

#### Aplicação direta:

Sem área (m<sup>2</sup>), não há como caracterizar adequadamente o serviço.

### ✓ Acórdão 1.214/2013 – Plenário (TCU)

“A deficiência na definição do objeto compromete a formulação das propostas e pode resultar em contratação antieconômica.”

#### Aplicação direta:

O risco aqui é duplo:

- propostas inexequíveis e ou sobrepreço

### ✓ Acórdão 403/2015 – Plenário (TCU)

“A Administração deve evitar descrições genéricas que impeçam a adequada avaliação de custos pelos licitantes.”



**Aplicação direta:**

A simples indicação de “desinsetização por unidade” é **descrição genérica e insuficiente**.

## **IV-B – DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS**

### **STJ – Superior Tribunal de Justiça**

O STJ já firmou entendimento de que:

“O edital deve conter informações suficientes para permitir a formulação de propostas sérias e exequíveis.”

**Consequência jurídica:**

- Edital falho → vício de legalidade
- Possibilidade de anulação do certame

### **TRF da 1ª Região – Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

“A ausência de dados essenciais à elaboração da proposta caracteriza restrição à competitividade.”

**Aplicação:**

Exatamente o caso da ausência de metragem.

## **IV-C – DA DOCTRINA ESPECIALIZADA**

Segundo **Marçal Justen Filho**:

“A descrição insuficiente do objeto impede a formulação adequada da proposta e compromete a validade da licitação.”

**Tradução prática:**

Sem detalhamento técnico → licitação inválida.

Segundo **Joel de Menezes Niebuhr**:

“O termo de referência deve permitir que todos os licitantes formulem propostas em igualdade de condições, com base em critérios objetivos.”

**Aplicação:**

Sem metragem → não há igualdade → há violação direta.

## **IV-D – DA VIOLAÇÃO AO PLANEJAMENTO (NOVA LEI DE LICITAÇÕES)**



A Lei nº 14.133/2021 elevou o **planejamento ao centro da contratação pública**.

✓ **Art. 5º – Princípios**

- Planejamento
- Transparência
- Competitividade

✓ **Art. 18 – Fase preparatória**

Exige:

- definição clara do objeto e estimativa adequada

**Falha identificada:**

- ausência de área = falha grave de planejamento

#### **IV-E – DO RISCO DE DANO AO ERÁRIO**

A falha do TR pode gerar:

##### **1. Sobrepreço**

Empresas incluem margem de risco → preço sobe

##### **2. Inexequibilidade**

Empresas subestimam → contrato quebra

##### **3. Aditivos indevidos**

Posterior alegação de “área maior que o previsto”

Tudo isso já foi reiteradamente condenado pelo TCU.

#### **V – DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE**

A omissão das áreas:

- Afasta empresas sérias que trabalham com custo técnico;
- Favorece empresas que assumem risco ou “subestimam” valores;
- Compromete a execução futura do contrato.

Na prática:



- O certame deixa de ser competitivo e passa a ser aleatório.

## **VI – DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU**

O Tribunal de Contas da União entende que:

A Administração deve fornecer elementos suficientes para elaboração da proposta, sob pena de restrição à competitividade.

A ausência de dados essenciais como área:

- Configura vício insanável;
- Pode ensejar anulação do certame.

## **VII – DO PEDIDO**

Diante do exposto, requer:

- 1. O recebimento da presente impugnação**
- 2. A suspensão imediata do certame**
- 3. A retificação do Termo de Referência, com inclusão obrigatória de:**
  - Área (m<sup>2</sup>) de cada unidade;
  - Critérios técnicos de execução.
- 4. A reabertura do prazo para propostas**  
Após a devida correção.

6

## **VIII – CONCLUSÃO**

A ausência de metragem dos imóveis:

- ✓ Impede a precificação correta
- ✓ Viola a Lei 14.133/2021
- ✓ Restringe a competitividade
- ✓ Compromete a execução contratual

Dessa forma, a correção do Termo de Referência é medida obrigatória para garantir a legalidade do certame.

**Termos em que, pede deferimento.**

Jequié – BA, 14 de abril de 2026



*José Evaldo Mota de Souza*  
\_\_\_\_\_  
JOSÉ EVALDO MOTA DE SOUZA - DIRETOR  
CPF 331.768.255-87

17.620.438/0001-75  
J E MOTA DE SOUZA DEDETIZAÇÃO  
RUA APOLINÁRIO PELETEIRO, 165  
CAMPO DO AMÉRICA  
CEP 45.203-580 JEQUIÉ-BA



## JULGAMENTO DISPENSA COM DISPUTA

Processo de Contratação - Dispensa com Disputa nº 17/2026

Processo Administrativo nº PA010604/2026

Impugnante: J.E. MOTA DE SOUZA DEDETIZAÇÃO ME., CNPJ 17.620.438/0001-75

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa J.E. MOTA DE SOUZA DEDETIZAÇÃO ME., CNPJ 17.620.438/0001-75, com sede na Rua Apolinário Peleteiro, 165, Campo do América, Jequié – BA., apresentada nos autos da Dispensa de Licitação Nº 17/2026, que tem por objeto a contratação de empresa especializada, para prestação de serviço de Controle de Pragas e Vetores, Desinsetização e Desratização com fornecimento de mão-de-obra e matéria-prima necessárias ao tratamento químico a ser realizado nas instalações da Prefeitura Municipal e Secretarias do Município de Mulungu do Morro/Ba, com valor total estimado em R\$ 60.173,56 (sessenta mil, cento e setenta e três reais e cinquenta e seis centavos).

O procedimento foi instaurado pela Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro/BA, juntamente com o Fundo Municipal de Saúde e o Fundo Municipal de Educação, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, visando à *contratação de empresa especializada para prestação de serviços de controle de pragas e vetores, desinsetização e desratização*, com valor total estimado de R\$ 60.173,56 (sessenta mil, cento e setenta e três reais e cinquenta e seis centavos), organizados em 34 lotes individualizados por unidade/estabelecimento, com período para recebimento de propostas fixado de 13 a 16 de abril de 2026.

A impugnante sustenta, em síntese, que o Termo de Referência (Anexo I) seria deficiente por não conter a metragem em m<sup>2</sup> de cada unidade a ser tratada, o que, em seu entendimento, tornaria impossível a precificação, violaria os princípios da isonomia, competitividade e julgamento objetivo, e ensejaria riscos de sobrepreço, inexecutabilidade e aditivos contratuais indevidos. Com base nessas alegações, requer:

- a) A suspensão imediata do certame;
- b) A retificação do Termo de Referência com inclusão das metragens e critérios técnicos de execução, e;
- c) A reabertura do prazo para envio de propostas.

Os autos foram submetidos a exame. É o relatório.



## I – ANÁLISE PRELIMINAR: TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

Quanto à tempestividade, a impugnação foi apresentada em 14/04/2026, dentro do período de recebimento de propostas (13 a 16/04/2026).

Destaca-se que os dispositivos que tratam de impugnações, nos termos do art. 164 e parágrafo único da Lei 14.133/2021, estabelece que 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**. De igual modo, trata o parágrafo único do referido dispositivo que 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.

Em tese, a impugnação não satisfaz o requisito temporal para o exercício do direito de impugnar, conforme art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, em análise preliminar sobre o cabimento da impugnação, por analogia e princípios do art. 5º, LV da CF (contraditório/ampla defesa), e art. 5º da Lei 14.133/2021 (competitividade/publicidade), e art. 56 da Lei 9.784/1999 (processo administrativo geral), embora inexistindo lapso temporal da publicação com a "data de abertura" como na licitação, reconhece-se os questionamentos apontados para efeito de análises de "impugnação", embora impróprio.

Quanto à legitimidade, a empresa impugnante atua no mesmo ramo do objeto contratado (controle de pragas e desinsetização), ostentando interesse jurídico direto no certame. A legitimidade ativa está configurada, uma vez que, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da premissa fática equivocada: o TR não é omissivo quanto à identificação dos locais.

O argumento central da impugnante parte de uma premissa factualmente incorreta. O Termo de Referência não é omissivo quanto à especificação técnica dos locais: pelo contrário, estrutura o objeto em 34 lotes individualmente identificados, cada um correspondente a um imóvel nominado (escola, PSF, creche, hospital, secretaria, etc.), com valor unitário por serviço e quantidade estimada de aplicações anuais (4 por unidade).



A diferenciação de valores entre os lotes — variando de R\$ 248,33 (Ônibus TFD) a R\$ 1.100,00 (Hospital Municipal) — evidencia que a Administração realizou pesquisa de preços individualizada por tipo e porte do local, refletindo implicitamente o dimensionamento por natureza e capacidade de cada unidade. A precificação por unidade/estabelecimento é metodologia reconhecida e amplamente utilizada em contratações de serviços de desinsetização e desratização no âmbito da Administração Pública municipal, sendo especialmente adequada quando os imóveis são instalações públicas conhecidas e identificáveis pelos interessados do setor.

## **2.2. Da inadequação do critério m<sup>2</sup> como único parâmetro válido de precificação.**

A impugnante sustenta que "*serviços de controle de pragas são precificados com base em área construída (m<sup>2</sup>)*", apresentando esse critério como se fosse o único tecnicamente válido. Tal afirmação não reflete a realidade do mercado.

A precificação por unidade/local é prática corrente no setor, em especial em municípios de pequeno e médio porte, onde as instalações públicas além de possuírem padrão médio de dimensões são conhecidas pelos fornecedores regionais. Além disso, o TR fornece dados suficientes para a formação de proposta: A identificação nominal do local (que permite vistoria prévia ou consulta a informações existentes sobre os imóveis), o tipo de serviço (desinsetização e desratização), a frequência (4 aplicações/ano) e o valor de referência da Administração para cada unidade. Uma empresa especializada tem plenas condições técnicas de elaborar proposta competitiva com essas informações.

A própria impugnante, ao se qualificar como empresa especializada no setor e ao apresentar a impugnação com riqueza de argumentos técnicos, contradiz sua alegação de impossibilidade absoluta de precificação: Quem tem conhecimento técnico suficiente para elaborar uma impugnação detalhada certamente tem condições de formular proposta para serviços rotineiros de desinsetização em instalações públicas identificadas e, de igual modo, em tendo condições da prestação dos serviços, deve ter condições técnica para averiguação in loco das condições dos serviços a serem executados.

É certo que, como defendido de que não há quaisquer vícios na formatação do processo, que a inclusão de informações aproximadas sobre o porte estimado dos imóveis (pequeno/médio/grande porte, ou metragem estimada) contribui para ampliar a base competitiva do certame, especialmente para empresas sediadas em outros municípios que não conheçam fisicamente as instalações. Tal observação não interfere na validade do presente processo.

## **2.3. Da inaplicabilidade dos acórdãos do TCU invocados e fundamentos utilizados.**



A impugnante cita precedentes atribuídos aos Acórdãos TCU nºs 1.793/2011, 2.622/2013, 1.214/2013 e 403/2015, todos do Plenário, para sustentar a nulidade do TR por ausência de metragem. Contudo, tais precedentes não guardam pertinência temática com o presente caso por razões fundamentais:

- a) Primeiro: os acórdãos do TCU referentes à insuficiência de especificações técnicas em Termos de Referência têm aplicação preponderante em contratos de obras e serviços de engenharia, nos quais a ausência de quantitativos técnicos (plantas, especificações de materiais, metragens) é, de fato, elemento essencial para a estimativa de custos. No presente caso, trata-se de serviço comum de natureza operacional, contratado por Dispensa de Licitação em razão do valor (art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021), com identificação individualizada por local.
- b) Segundo: parte das ementas transcritas na peça impugnatória apresenta texto truncado ou suprimido (visível no próprio documento), o que impede a aferição do real alcance dos precedentes e denota que as citações foram reproduzidas de forma parcial e descontextualizada.

As referências feitas ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região foram apresentadas sem identificação de número de processo, acórdão ou turma julgadora, tornando-as imprestáveis como fundamento jurídico. O mero enunciado de teses genéricas, sem identificação precisa do precedente, não satisfaz o ônus argumentativo necessário para ensejar a revisão de um ato administrativo devidamente fundamentado.

Diferente não são as referências doutrinárias a Marçal Justen Filho e Joel de Menezes Niebuhr foram apresentadas com trechos igualmente truncados ou suprimidos na peça impugnatória, o que impede a verificação do contexto e do alcance das passagens invocadas. Ainda que fossem apresentadas de forma correta, tais passagens veiculam princípios gerais já incorporados à Lei nº 14.133/2021, como a necessidade de descrição suficiente do objeto (art. 6º, XXIII) e a garantia de igualdade de condições de formulação de propostas (art. 5º), que, como demonstrado, foram observados no presente certame.

A Administração, *data vênia*, não está obrigada a acatar teses sustentadas por precedentes que não foram apresentados de forma íntegra e verificável, possivelmente produzidas de forma inorgânica, elaboradas artificialmente sem análises da aplicabilidade no contexto fático.

#### **2.4. Do critério de julgamento e da proteção contra sobrepreço e inexecuibilidade**

Aviso de Contratação Direta adota o critério de menor preço, adjudicação global, critério objetivo, expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021 e adequado ao tipo de serviço. O orçamento da



Administração é público (não sigiloso), com valores de referência divulgados lote a lote, o que fornece parâmetro objetivo para a formulação de propostas e afasta a alegação de que as empresas possam "chutar" valores.

Adicionalmente, o Aviso contém mecanismos expressos de proteção, tais quais a desclassificação de propostas com valores inferiores a 75% do estimado pela Administração, a exigência de garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor orçado e, por fim, a possibilidade de negociação quando o valor proposto superar o estimado. Esses mecanismos tornam infundada a alegação de risco estrutural de sobrepreço ou inexecuibilidade decorrente do modelo de especificação adotado.

## 2.5. Da conformidade do processo com a Lei nº 14.133/2021

O presente processo de Dispensa de Licitação observa os requisitos legais aplicáveis: Enquadramento legal na hipótese do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021 (dispensa por valor para serviços e compras);

- a) Publicidade do Aviso de Contratação Direta; Identificação clara do objeto, com especificação individualizada por unidade e valor unitário estimado;
- b) Definição de critério de julgamento objetivo;
- c) Previsão de prazo adequado para recebimento de propostas;
- d) Transparência orçamentária, e; Observância dos benefícios às ME/EPP nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

Não se verifica, portanto, qualquer vício formal ou material que justifique a suspensão ou anulação do certame.

## III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, **INDEFIRO** a impugnação apresentada por J.E. Mota de Souza Dedetização ME (CNPJ 17.620.438/0001-75) ao Aviso de Contratação Direta da Dispensa de Licitação nº 17/2026 (PA010604/2026), pelos fundamentos a seguir sintetizados:

- a) A impugnação parte de premissa factualmente equivocada, pois o Termo de Referência especifica o objeto individualmente por unidade nominada, com valor unitário e frequência de



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU DO MORRO



execução, em modelo metodologicamente válido para serviços de desinsetização e desratização;

- b) A metragem em m<sup>2</sup> não constitui requisito obrigatório para a precificação deste tipo de serviço, podendo os interessados formular propostas com base na identificação dos locais e nos parâmetros técnicos constantes do TR;
- c) O certame possui mecanismos expressos de proteção contra sobrepreço e inexequibilidade, afastando o risco estrutural alegado; e
- d) O processo observa os requisitos legais da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à contratação direta por dispensa em razão do valor.

Nestes termos, dar-se prosseguimento do certame, mantendo-se o prazo para envio de propostas até 16 de abril de 2026, sem alterações no instrumento convocatório.

Nos termos do art. 164, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a presente decisão deverá ser comunicada à impugnante, preferencialmente por via eletrônica em resposta nos termos apresentado e, de igual modo, publicado aviso para conhecimento de todos os interessados.

Faz-se juntada e encaminhem-se os autos ao setor competente para prosseguimento do certame.

Mulungu do Morro - BA, 15 de abril de 2026

---

Jéssica Brandão Neves  
Agente de Contratação e Pregoeira  
Portaria 003/2025